



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

ENTRE DUAS CRISES:
resiliência e renovação do neoliberalismo no Brasil entre as crises de 2008 e 2015/16

Aristóteles de Almeida Silva

Brasília, 2025



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

ENTRE DUAS CRISES:

resiliência e renovação do neoliberalismo no Brasil entre as crises de 2008 e 2015/16

Aristóteles de Almeida Silva

Tese submetida como requisito para a obtenção do título de Doutor em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília, na linha de pesquisa “Trabalho, Desigualdades e Diferenças”.

Brasília, dezembro de 2025

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

TESE DE DOUTORADO

ENTRE DUAS CRISES:

resiliência e renovação do neoliberalismo no Brasil entre as crises de 2008 e 2015/16

Aristóteles de Almeida Silva

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Colturato Festi (UnB)

Banca:

Prof. Dr. Ricardo Colturato Festi (UnB) – Presidente

Prof^a. Dr^a. Maria de Lourdes Rollemberg Mollo (UnB) – Membro Interno

Prof^a. Dr^a. Sara da Silva Freitas (UFRB) – Membro Externo

Prof. Dr. Marcus Ianoni (UFF) – Membro Externo

Prof. Dr. Emerson Ferreira Rocha (UnB) – Membro Suplente

Dedico esta tese ao meu pai (*in
memoriam*) e à minha mãe.

Agradecimentos

A trajetória de elaboração de uma tese de doutorado é longa e, às vezes, tortuosa. Esta tese começou exatamente no ano em que a pandemia de Covid-19 se abateu sobre o mundo e o Brasil. Depois do primeiro dia de aula, tudo foi suspenso; o que seriam apenas quinze dias acabou se prolongando por meses. E, quando as aulas foram retomadas, isso aconteceu de modo virtual. Junto com os desafios de adaptação ao ambiente de aprendizagem *on-line*, a possibilidade de conhecer os/as colegas de minha turma e vivenciar uma nova universidade e um novo programa de pós-graduação se esvaiu. Isso tornou essa caminhada mais tortuosa e deixa uma sensação parecida com a descrita pelo poeta: “*Nessa saudade que eu sinto / de tudo que eu ainda não vi*”. Porém, diante da tragédia imposta pela forma como o governo da ocasião lidou com a pandemia, a perspectiva individual muda, e até parecem pequenos os percalços pessoais diante da perda de vidas, da pobreza e do sofrimento generalizado. Por isso, antes de tudo, gostaria de expressar meu pesar por todas as vidas perdidas nesse contexto.

Nesse mesmo espírito de reconhecimento coletivo, quero agradecer à classe trabalhadora que, por meio de um dos sistemas tributários mais desiguais do mundo, financia grande parte da universidade pública e que, antes da Lei de Cotas, tinha pouco acesso a seus bancos.

O amor, o carinho e a parceria de minha esposa, Lajara, foram fundamentais em todos os momentos dessa trajetória. Agradeço profundamente pela nossa vida compartilhada e por continuarmos sintonizados na mesma música.

O apoio familiar foi fundamental, ainda que a distância tenha reduzido as oportunidades de convivência mais próxima. Mesmo assim, “*os meus*” estão sempre comigo e foram um ponto de apoio constante. Agradeço à minha mãe, ao meu irmão, à minha irmã, sobrinhas/os, tias/os e primas/os.

Agradeço a meu orientador, Ricardo Festi, por ter acolhido este projeto, pelos debates, pela orientação e pela confiança de que esta pesquisa poderia ser realizada.

O Grupo de Pesquisa Trabalho e Teoria Social (GPTTS) foi um ótimo espaço de interlocução, onde surgiram algumas das questões que orientam este trabalho; por isso, gostaria de deixar aqui meu agradecimento a todos/as os/as pesquisadores/as do grupo.

Agradeço igualmente à professora Maria de Lourdes Rollemberg Mollo e ao professor Emerson Ferreira Rocha pelas sugestões durante a minha banca de qualificação e por comporem a banca de defesa. Agradeço também à professora Sara da Silva Freitas e ao professor Marcus Ianoni

por aceitarem compor a banca de defesa. Naturalmente, os eventuais erros que permanecerem são de minha inteira responsabilidade.

Aos amigos de longa data, Cabé, Moacir e Silas (o nosso grupo “*As treta*”), fica aqui meu terno agradecimento. Eles ouviram, comentaram e riram comigo nos momentos em que nos encontramos e eu compartilhava, entre tantos outros assuntos, minhas inquietações sobre a pesquisa. Gostaria de poder tê-los encontrado mais vezes, mas sempre valorizei cada oportunidade que tivemos de nos reunir.

Da mesma forma, agradeço aos amigos Pablo e Tássio, que ouviram pacientemente vários dos pontos da minha tese nos diversos momentos em que eu estava tentando dar ordem aos meus achados. Em muitos dos nossos pedais por Brasília, eu os “afligia” com minhas dúvidas. Sou grato ainda aos amigos das Ciências Humanas do campus Ceilândia por nossa amizade e companheirismo.

Agradeço ao amigo Cícero Muniz por toda a parceria ao longo do doutorado. Sua generosidade em compartilhar conhecimentos e referências bibliográficas foi fundamental em vários momentos da minha pesquisa.

A todos aqueles que compartilharam seu tempo e conhecimento comigo por meio das entrevistas realizadas ao longo desta pesquisa, fica aqui meu agradecimento pela generosidade de partilhar seus saberes.

Gostaria de agradecer ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGSOL), que conduziu de forma competente as questões burocráticas e garantiu o tempo e a tranquilidade necessários para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Instituto Federal de Brasília fica, por fim, meu agradecimento pela concessão do afastamento integral das atividades docentes nos anos de 2023 e 2024 e dos afastamentos parciais ao longo da construção desta tese. O período de afastamento integral foi fundamental para a concretização deste trabalho, pois permitiu dedicação exclusiva à pesquisa, e esse tempo foi decisivo para o avanço dela.

*E eu apenas sou um a mais, um a mais
A falar dessa dor, a nossa dor
Desenhando nessas pedras
Tenho em mim todas as cores
Quando falo coisas reais*

Fernando Brant e Milton Nascimento. *Milagre dos Peixes*.

RESUMO

A crise financeira e econômica internacional de 2008 não produziu uma ruptura com o neoliberalismo; ao contrário, acabou por aprofundá-lo, principalmente sob a forma de políticas de austeridade. A União Europeia costuma ser apontada como caso exemplar desse movimento. No Brasil, contudo, a trajetória foi distinta: a resposta inicial à crise de 2008 aproximou-se do desenvolvimentismo, mas as contradições do chamado “*ensaio desenvolvimentista*”, o aguçamento da luta de classes em torno do orçamento público e, por fim, a crise político-econômica de 2015/16 abriram caminho para o retorno das reformas neoliberais. Nesse contexto, o processo envolveu disputas pelo controle da política econômica, reordenação de coalizões e, no limite, contenção de mecanismos democráticos. A tese investiga por que e como, entre a crise de 2008 e a crise de 2015/16, o neoliberalismo mostrou resiliência e pôde ser renovado no Brasil. Para isso, a pesquisa combina: (i) análise histórico-institucional de longa duração; (ii) rastreamento de processos das respostas estatais às duas crises; (iii) apreensão da mudança de agenda e identificação dos atores sociais envolvidos nessa mudança por meio de textos jornalísticos; (iv) identificação de como *Fiesp* e *Febraban* se posicionaram diante do “*ensaio desenvolvimentista*” e, posteriormente, durante a crise de 2015/16, e de como, ao longo do período, fizeram uso dos poderes estrutural e instrumental para influir na condução da política econômica; (v) exame do programa “*Uma ponte para o futuro*” como momento de condensação da agenda de reformas; (vi) análise do processo legislativo de tramitação da PEC do “*Teto de gastos*” com base em documentos oficiais e em entrevistas com deputados e assessores, bem como da forma como *Fiesp* e *Febraban* manifestaram apoio à sua aprovação; e (vii) investigação de como, a partir do governo Temer, a fração bancário-financeira reforçou sua capacidade de comando sobre a política econômica por meio de recursos de poder, dentre eles a “*porta giratória*”. Os resultados revelam que o “*ensaio desenvolvimentista*” operou sob fortes constrangimentos institucionais e não alterou a financeirização da economia, consequência direta das reformas neoliberais da década de 1990. À medida que a resposta anticíclica perdeu eficácia e a desaceleração industrial se aprofundou, *Fiesp* e *Febraban* convergiram para uma agenda de austeridade fiscal durante a crise de 2015/16. O *impeachment* de 2016 funcionou como mecanismo de desbloqueio institucional para que essa agenda fosse constitucionalizada sob liderança do PMDB. Articulando os conceitos de poder estrutural e de poder instrumental da classe capitalista com a noção de “*resiliência neoliberal*”, a tese demonstra que a forma concreta das reformas decorreu da interação entre as frações da classe capitalista que apoiaram a deposição de Dilma Rousseff, o que permite compreender como uma política econômica antipopular pôde ser produzida em um regime democrático e por que as alternativas ao neoliberalismo foram rapidamente esvaziadas.

Palavras-chave: Austeridade fiscal. Crise. Governo Dilma Rousseff. Poder estrutural. Poder Instrumental.

ABSTRACT

The 2008 international financial and economic crisis did not produce a rupture with neoliberalism; on the contrary, it ultimately deepened it, mainly in the form of austerity policies. The European Union is often cited as an exemplary case of this movement. In Brazil, however, the trajectory was different: the initial response to the 2008 crisis moved closer to developmentalism, but the contradictions of the so-called “*developmentalist experiment*”, the sharpening of class struggle around the public budget and, finally, the 2015–2016 political–economic crisis opened the way for the return of neoliberal reforms. In this context, the process involved disputes over the control of economic policy, the reordering of coalitions and, ultimately, the curtailment of democratic mechanisms. This thesis investigates why and how, between the 2008 crisis and the 2015–2016 crisis, neoliberalism proved resilient and was able to be renewed in Brazil. To this end, the research combines: (i) long-term historical-institutional analysis; (ii) process tracing of state responses to the two crises; (iii) identification of agenda change and of the social actors involved in this change through journalistic texts; (iv) analysis of how *Fiesp* and *Febraban* positioned themselves in relation to the “developmentalist experiment” and, later, during the 2015–2016 crisis, and how, over the period, they made use of structural and instrumental forms of power to influence the conduct of economic policy, through content analysis of newspaper articles; (v) examination of the program “*Uma ponte para o futuro*” as a moment of condensation of the reform agenda; (vi) analysis of the legislative process of the constitutional amendment bill on the “expenditure ceiling” (PEC do *Teto de Gastos*), based on official documents and interviews with federal deputies and advisers, as well as of the ways in which *Fiesp* and *Febraban* expressed support for its approval; and (vii) investigation of how, from the Temer government onward, the banking-financial fraction strengthened its capacity to command economic policy through power resources, among them the “*revolving door*”. The results show that the “*developmentalist experiment*” operated under strong institutional constraints and did not alter the financialization of the economy, a direct consequence of the neoliberal reforms of the 1990s. As the countercyclical response lost effectiveness and industrial slowdown deepened, *Fiesp* and *Febraban* converged on an agenda of fiscal austerity during the 2015–2016 crisis. The 2016 impeachment functioned as an institutional unlocking mechanism that allowed this agenda to be constitutionalized under the leadership of the PMDB. By articulating the concepts of the structural and instrumental power of the capitalist class with the notion of “*neoliberal resilience*”, the thesis shows that the concrete form taken by the reforms resulted from the interaction among the fractions of the capitalist class that supported the ousting of Dilma Rousseff, which makes it possible to understand how an anti-popular economic policy could be produced within a democratic regime and why alternatives to neoliberalism were so rapidly emptied out.

Keywords: Fiscal austerity. Crisis. Dilma Rousseff administration. Structural power. Instrumental power.

RESUMÉ

La crise financière et économique internationale de 2008 n'a pas entraîné de rupture avec le néolibéralisme ; au contraire, elle a contribué à l'approfondir, principalement sous la forme de politiques d'austérité. L'Union européenne est souvent présentée comme le cas exemplaire de ce mouvement. Au Brésil, toutefois, la trajectoire a été différente : la réponse initiale à la crise de 2008 s'est rapprochée du développementisme, mais les contradictions du « *projet développementiste* », l'exacerbation de la lutte de classes autour du budget public et, enfin, la crise politico-économique de 2015-2016 ont ouvert la voie au retour des réformes néolibérales. Dans ce contexte, le processus a impliqué : des disputes pour le contrôle de la politique économique, une réorganisation des coalitions et, en dernière instance, une restriction de certains mécanismes démocratiques. La thèse cherche à comprendre pourquoi et comment, entre la crise de 2008 et la crise de 2015-2016, le néolibéralisme a fait preuve de résilience et a pu être renouvelé au Brésil. Pour cela, elle combine : (i) une analyse historico-institutionnelle de longue durée ; (ii) un « *process tracing* » des réponses étatiques aux deux crises ; (iii) l'appréhension du changement d'agenda et l'identification des acteurs sociaux impliqués dans ce changement à partir de textes journalistiques ; (iv) l'identification de la manière dont la *Fiesp* et la *Febraban* se sont positionnées face au « *projet développementiste* » puis, plus tard, durant la crise de 2015-2016, et de la façon dont, au fil de la période, elles ont mobilisé les pouvoirs structurel et instrumental pour influencer la conduite de la politique économique, à partir d'une analyse de contenu de la presse ; (v) l'examen du programme *Uma ponte para o futuro* comme moment de condensation de l'agenda de réformes ; (vi) l'analyse du processus législatif de la proposition d'amendement constitutionnel dite du « *plafond des dépenses* » (*PEC do Teto de gastos*), à partir de documents officiels et d'entretiens avec des députés et des conseillers, ainsi que de la manière dont la *Fiesp* et la *Febraban* ont manifesté leur soutien à son approbation ; et (vii) l'étude de la façon dont, à partir du gouvernement Temer, la fraction bancaire-financière a renforcé sa capacité de commandement sur la politique économique grâce à certaines ressources de pouvoir, parmi lesquelles la « *porte tournante* ». Les résultats montrent que le « *projet développementiste* » a opéré sous de fortes contraintes institutionnelles et n'a pas modifié la financiarisation de l'économie, conséquence directe des réformes néolibérales des années 1990. À mesure que la réponse anticyclique perdait de son efficacité et que le ralentissement industriel s'aggravait, la *Fiesp* et la *Febraban* ont convergé vers un agenda d'austérité budgétaire au cours de la crise de 2015-2016. La destitution de 2016 a fonctionné comme un mécanisme de déblocage institutionnel permettant la constitutionnalisation de cet agenda sous la direction du PMDB. En articulant les concepts de pouvoir structurel et de pouvoir instrumental de la classe capitaliste avec la notion de « *résilience néolibérale* », la thèse montre que la forme concrète des réformes a résulté de l'interaction entre les fractions de la classe capitaliste qui ont soutenu la destitution de Dilma Rousseff, ce qui permet de comprendre comment une politique économique impopulaire a pu être produite dans un régime démocratique et pourquoi les alternatives au néolibéralisme ont été rapidement vidées de leur substance.

Mots-clés : austérité budgétaire. Crise. gouvernement Dilma Rousseff. pouvoir structurel. pouvoir instrumental.

Lista de abreviações e siglas

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABIMAQ – Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
ABRACE – Associação Brasileira dos Grandes Consumidores de Energia
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU – Advocacia-Geral da União
AL – América Latina
ANBIMA – Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais
ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BB – Banco do Brasil
BCB – Banco Central do Brasil
BCE – Banco Central Europeu
BM – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAE – Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal
CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CEF – Caixa Econômica Federal
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGTB – Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CGU – Controladoria-Geral da União
CIDE-COMBUSTÍVEIS – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – combustíveis
CMN – Conselho Monetário Nacional
CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNCOOP – Confederação Nacional das Cooperativas
CNCS – Confederação Nacional de Comunicação Social
CNDI – Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNS – Confederação Nacional de Serviços
CNSEG – Confederação Nacional das Seguradoras
CNT – Confederação Nacional do Transporte
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COPOM – Comitê de Política Monetária
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPRB – Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta
CPSF – Contribuição Previdenciária sobre a Folha
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTB – Carga Tributária Bruta
CTB – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT – Central Única dos Trabalhadores
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DEM – Democratas
DEREX – Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior
DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DIFIS – Diretor de Fiscalização
DINOR – Diretor de Regulação
DIORF – Diretor de Organização do Sistema Financeiro e de Resolução
DIPEC – Diretor de Política Econômica

DIPOM – Diretor de Política Monetária
DIRAD – Diretor de Administração
DIREC – Diretora de Relacionamento, Cidadania e Supervisão de Conduta
DIREX – Diretor de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos
DOU – Diário Oficial da União
DRU – Desvinculação de Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
ECOFIN – *Economic and Financial Affairs Council* (Conselho para as Questões Econômicas e Financeiras)
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
EUA – Estados Unidos da América
FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos
FED – *Federal Reserve System*
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FGC – Fundo Garantidor de Crédito
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI – Fundo Monetário Internacional
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FS – Força Sindical
FSE – Fundo Social de Emergência
FUG – Fundação Ulysses Guimarães
HP – *Hewlett-Packard*
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICIJ – *International Consortium of Investigative Journalists* (Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos)
ID – Institucionalismo Discursivo
IH – Institucionalismo Histórico
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IS – Institucionalismo Sociológico
ISI – Industrialização por Substituição de Importações
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MIT – *Massachusetts Institute of Technology* (Instituto de Tecnologia de Massachusetts)
MPV – Medida Provisória
MSI – Modelo de Substituição das Importações
NCM – Novo Consenso Macroeconômico
NCST – Nova Central Sindical de Trabalhadores
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OF – Orçamento Fiscal
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
OSS – Orçamento da Seguridade Social
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PBM – Plano Brasil Maior

PDP – Programa de Desenvolvimento Produtivo
 PIB – Produto Interno Bruto
 PIIGS – Acrônimo depreciativo para se referir a Portugal, Irlanda Itália Grécia e Espanha (em inglês: *Portugal, Ireland, Italy, Greece and Spain*)
 PIS – Programa de Integração Social
 PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual
 PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
 PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
 PND – Programa Nacional de Desestatização
 PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
 PRORELIT – Programa de Redução de Litígios Tributários
 PSC – Partido Social Cristão
 PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
 PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
 PT – Partido dos Trabalhadores
 PTN – Partido Trabalhista Nacional
 PUC – Pontifícia Universidade Católica
 QE – *Quantitative Easing*
 RERCT – Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária
 RFB – Receita Federal do Brasil
 RIF – Relatórios de Inteligência Fiscal
 RMI – Regime de Metas de Inflação
 SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
 STF – Supremo Tribunal Federal
 SUS – Sistema Único de Saúde
 TCU – Tribunal de Contas da União
 TINA – *There is no alternative*
 TROIKA – Denominação informal para a junção entre o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia
 TSE – Tribunal Superior Eleitoral
 UCI – Utilização da Capacidade Instalada
 UDN – União Democrática Nacional
 UE – União Europeia
 UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
 USP – Universidade de São Paulo
 VDC – Variedades de Capitalismo

Lista de figuras

Figura I – Nuvem de palavras de textos jornalísticos selecionados no jornal <i>Valor Econômico</i> , de 2011 a 2016.....	101
Figura II – Coocorrência de códigos em um mesmo documento no jornal <i>Valor Econômico</i> , de 2011 a 2016	102
Figura III – Primeira página do jornal <i>Folha de S. Paulo</i> de 15 de setembro de 2015	112
Figura IV – Nuvem de palavras elaborada a partir de textos jornalísticos que contêm a palavra-chave “ <i>Fiesp</i> ” no acervo do jornal <i>Valor Econômico</i> , de 2011 a 2016	119
Figura V – Nuvem de palavras elaborada a partir de textos jornalísticos que contêm a palavra-chave “ <i>Febraban</i> ” nos acervos dos jornais <i>Folha de S. Paulo</i> , <i>O Estado de S. Paulo</i> , <i>O Globo</i> e <i>Valor Econômico</i> , de 2011 a 2016	120
Figura VI – Mapa dos quinze códigos mais frequentes do <i>corpus</i> “ <i>Fiesp</i> ”	128
Figura VII – Campanha publicitária da Fiesp em defesa da aprovação da MPV nº 579, veiculada no jornal <i>O Estado de S. Paulo</i> em 23 de novembro de 2012	140

Figura VIII – Anúncio veiculado pela Fiesp no jornal <i>Folha de S. Paulo</i> em 21 de setembro de 2015	168
Figura IX – Estrutura político-burocrática do sistema financeiro do Brasil.....	179
Figura X – Mapa dos quinze códigos mais frequentes do <i>corpus</i> “Febraban”	185
Figura XI – Coocorrência de códigos por proximidade de códigos selecionados do <i>corpus</i> “Febraban”, de 2011 a 2016	193
Figura XII – Publicidade da Fiesp e da Firjan veiculada no jornal <i>O Estado de S. Paulo</i> em 07 de agosto de 2015, manifestando apoio ao vice-presidente e defendendo ajuste fiscal baseado na redução de despesas ..	219
Figura XIII – Nuvem de palavras do programa de governo “Uma ponte para o futuro”	232
Figura XIV – Quinze códigos mais frequentes de “Uma ponte para o futuro”	233
Figura XV – Publicidade da Fiesp veiculada no jornal <i>O Globo</i> em 09 de outubro de 2016, em apoio à aprovação da PEC nº 241	260
Figura XVI – Publicidade da CNA, CNC, CNCOOP, CNCS, CNF, CNS, CNSEG, CNT, CNI veiculada no jornal <i>O Estado de S. Paulo</i> em 07 de outubro de 2016, manifestando apoio à aprovação da PEC nº 241 ...	262

Lista de gráficos

Gráfico I – Crescimento do PIB (%) do Brasil, de 1948 a 2021	20
Gráfico II – Dívida pública (% do PIB) de Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha, de 2001 a 2015	23
Gráfico III – Frequência do termo “neoliberalism” no título de artigos em periódicos revisados por pares, de 1995 a 2021	49
Gráfico IV – Recorrência dos termos “neoliberalism” e “austerity”, de 2001 a 2019.....	50
Gráfico V – Variação anual média do PIB (%), no Brasil, de 1901 a 2020	71
Gráfico VI – Crescimento PIB, Média PIB por décadas, IPCA, Taxa de Desemprego e Índice de Gini, de 2001 a 2020	73
Gráfico VII – Resultado do levantamento da frequência de palavras-chave nos jornais <i>Folha de S. Paulo</i> , <i>O Estado de S. Paulo</i> e <i>Valor Econômico</i> e PIB (%) do Brasil, de 2010 a 2017	98
Gráfico VIII – Tipos de textos jornalísticos no jornal <i>Valor Econômico</i> , de 2011 a 2016	99
Gráfico IX – Frequência de códigos por trimestre no jornal <i>Valor Econômico</i> , de 2011 a 2016	105
Gráfico X – Frequência de códigos por trimestre no jornal <i>Valor Econômico</i> , de 2011 a 2016.....	106
Gráfico XI – Quantidade de textos jornalísticos selecionados a partir das palavras-chave “Febraban” e “Fiesp” nos jornais <i>Folha de S. Paulo</i> , <i>O Estado de S. Paulo</i> , <i>O Globo</i> e <i>Valor Econômico</i> , de 2011 a 2016	115
Gráfico XII – Frequência de códigos referentes a críticas feitas ao governo pela Febraban e pela Fiesp, de 2011 a 2016	122
Gráfico XIII – Participação (%) da indústria de transformação no PIB e políticas industriais, de 2004 a 2013	124
Gráfico XIV – Quinze códigos mais frequentes no <i>corpus</i> “Fiesp”, de 2011 a 2016.....	127
Gráfico XV – Coeficiente de penetração de importações – indústria de transformação (em % –preços constantes de 2015), de 2003 a 2019.....	131
Gráfico XVI – Frequência trimestral dos cinco códigos mais recorrentes no <i>corpus</i> “Fiesp”, de 2011 a 2016	136
Gráfico XVII – Cronologia de códigos selecionados no <i>corpus</i> “Fiesp”, de 2011 a 2016	148
Gráfico XVIII – Estimativa das desonerações tributárias da União (% do PIB), de 1980 a 2016, e Formação Bruta de Capital Fixo (% do PIB), de 1995 a 2016.....	154
Gráfico XIX – Cronologia de códigos selecionados do <i>corpus</i> “Febraban”, de 2011 a 2016.....	158
Gráfico XX – Produção física da indústria (média de 2012 = 100) e Utilização da Capacidade Instalada (UCI) dessazonalizada (%), de 2010 a 2019	161
Gráfico XXI – Cronologia de códigos que exemplificam a agenda antitributo da burguesia industrial, de 2011 a 2016	166

Gráfico XXII – Cronologia de códigos selecionados do <i>corpus</i> “Febraban”, de 2011 a 2016	171
Gráfico XXIII – Evolução das ocorrências dos termos “Fiesp” e “Febraban” no Google Acadêmico, de 2010 a 2017	173
Gráfico XXIV – Histórico das metas para a inflação, de 2005 a 2019	182
Gráfico XXV – Evolução da taxa básica de juros (Selic), de 2001 a 2016	187
Gráfico XXVI – Cronologia de códigos selecionados do <i>corpus</i> “Febraban”, de 2011 a 2016	188
Gráfico XXVII – Quinze códigos mais frequentes no <i>corpus</i> “Febraban”, de 2011 a 2016	197
Gráfico XXVIII – Resultado primário do Governo Central (% PIB), de 2010 a 2019	205
Gráfico XXIX – Cronologia de códigos selecionados do <i>corpus</i> “Fiesp” e “Febraban”, de 2011 a 2016	206
Gráfico XXX – Evolução do número de países com regras fiscais, de 1985 a 2021	242
Gráfico XXXI – Evolução do número de regras fiscais por tipos de economia e UE, de 1985 a 2021	243
Gráfico XXXII – <i>Aindex.gov</i> referente aos períodos presidenciais, de 1985 a 2016	274

Lista de quadros

Quadro I – Lista de demandas da burguesia industrial em 2012	131
Quadro II – Principais características do sistema tributário dual	143
Quadro III – Setores e atividades econômicas com a folha de pagamento desonerada da CPSF pela Lei nº 12.546/11 e pela Lei nº 13.161/15	165
Quadro IV – PECs convertidas em EC, de 2001 a 2016, com tempo de tramitação inferior ao da EC nº 95/2016, em ordem crescente de duração da tramitação	249
Quadro V – Tramitação do Novo Regime Fiscal na Câmara dos Deputados e no Senado Federal	252
Quadro VI – Resultados das votações em Plenário do texto principal da PEC do “Teto de gastos” na Câmara dos Deputados e no Senado Federal	253
Quadro VII – Argumentos contra e a favor do “Teto de gastos”	257

Lista de tabelas

Tabela I – Levantamento da frequência de palavras-chave nos jornais <i>Folha de S. Paulo</i> , <i>O Estado de S. Paulo</i> e <i>Valor Econômico</i> , de 2010 a 2017	98
Tabela II – Recorrência de palavras-chave no jornal <i>Valor Econômico</i> , de 2011 a 2017	98
Tabela III – Dez palavras mais frequentes no <i>corpus</i> “Fiesp”	119
Tabela IV – Dez palavras mais frequentes no <i>corpus</i> “Febraban”	120
Tabela V – Tarifas médias de energia elétrica por região (R\$/MWh)* – Brasil, de 2012 a 2016	141
Tabela VI – Medidas do ajuste fiscal do governo Dilma Rousseff em 2015	160
Tabela VII – Maiores doadores de campanhas eleitorais (2002, 2006, 2010, 2014) – pessoas jurídicas	176
Tabela VIII – Setores de atividade dos participantes respondentes do sistema de expectativas de mercado do BCB, base utilizada para a elaboração do Relatório Focus, de 2015 a 2016	177
Tabela IX – O Estado democrático endividado e seus “dois povos”	235

Sumário

INTRODUÇÃO	18
Metodologia e desenho da pesquisa	34
CAPÍTULO I – NEOLIBERALISMO COMO “<i>FERRAMENTA ANALÍTICA</i>”: CONSTRUINDO O OBJETO DE PESQUISA	47
I. Estudos sobre o neoliberalismo (<i>neoliberalism studies</i>)	49
II. O debate recente sobre o neoliberalismo no Brasil	51
III. A problemática neoliberal	59
CAPÍTULO II – REFORMAS NEOLIBERAIS NA AMÉRICA LATINA: ONTEM E HOJE	68
I. A primeira onda de reformas neoliberais na América Latina.....	68
II. A crise de 2008 e o pós-neoliberalismo(?)	72
III. A ofensiva neoliberal no Brasil, entre a retórica da intransigência e a luta por mudanças institucionais	76
CAPÍTULO III – MUDANÇA DE AGENDA: DA “<i>DESINDUSTRIALIZAÇÃO</i>” À “<i>REFORMA FISCAL</i>”	82
I. Poder estrutural e poder instrumental	87
II. Levantamento da frequência de termos e análise de conteúdo de textos jornalísticos.....	94
III. Resultados	97
CAPÍTULO IV – DO “<i>ENSAIO DESENVOLVIMENTISTA</i>” AO “<i>AJUSTE FISCAL</i>”	111
I. Fiesp.....	120
I.a – A “ <i>Agenda Fiesp</i> ”	136
I.b – A Fiesp durante a crise de 2015/16	156
II. Febraban.....	170
II.a – A relação entre o governo Rousseff e a Febraban, de 2011 a 2014	183
II.b – A Febraban e o segundo mandato de Rousseff	198
III. “ <i>Algo em comum entre nós</i> ”, a repatriação de recursos ilegalmente mantidos no exterior	202
CAPÍTULO V – AUSTERIDADE E NEOLIBERALISMO EM “<i>UMA PONTE PARA O FUTURO</i>”	209
I. Democracia e mercado	213

II. Crise e “ <i>Uma ponte para o futuro</i> ”?	216
CAPÍTULO VI – AUSTERIDADE NA PRÁTICA NO GOVERNO TEMER.....	237
I. Michel Temer assume a presidência e cumpre a agenda prometida.....	240
II. A tramitação no Congresso Nacional do “ <i>Teto de gastos</i> ”	249
III. Apoio da burguesia ao “ <i>Teto de gastos</i> ”	259
IV. A política monetária nas mãos do “ <i>dream team</i> ” do mercado financeiro	268
CONSIDERAÇÕES FINAIS	277
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	281

Introdução

*Eu estava sobre uma colina e vi o Velho se
aproximando, mas ele vinha como se fosse o
Novo.
Ele se arrastava em novas muletas, que
ninguém antes havia visto, e exalava novos
odores de putrefação, que ninguém antes havia
cheirado.
Bertold Brecht. Poemas 1913-1956.*

A segunda década do século XXI revelou-se particularmente conflitiva no Brasil, sobretudo em meados desse período. Se, no início, a posse de Dilma Rousseff, como a primeira mulher a assumir a Presidência da República (2011-2014), sinalizava a continuidade de um ciclo progressista ancorado no combate à pobreza, em certa mobilidade social, na ampliação de direitos sociais e na valorização do papel do Estado no desenvolvimento econômico, ao final da década o país encontrava-se sob o governo de Jair Bolsonaro¹ (2019-2022) enfrentando a grave pandemia de Covid-19 sob a lógica do neoliberalismo autoritário (Andrade; Côrtes; Almeida, 2021). Entre 2015 e 2016, o país foi atravessado por uma das mais profundas crises econômica e política de sua história republicana recente², catalisando disputas intensas sobre o controle e o direcionamento do Estado, principalmente das finanças públicas (Tavares, 2019). Tal década acabou sendo apontada como mais uma “década perdida” (Barros, 2022; Trovão; Dedecca, 2024), assim como a década de 1980, que marcou o fim do ciclo desenvolvimentista (Carneiro, 2002). No contexto da crise de 2015/16, ocorreu a deposição da presidenta eleita e a imposição de uma agenda de reformas neoliberais de caráter particularmente excludente, que redesenhou os contornos do pacto social vigente desde a promulgação da Constituição de 1988 (CF/1988) e reconfigurou, de forma acelerada, as relações entre capital, trabalho, Estado e sociedade.

A presente pesquisa concentra-se no intervalo entre as duas crises que marcaram o Brasil no início do século XXI: a crise financeira e econômica internacional de 2008 e a crise político-econômica de 2015/16, com especial atenção a esta última. O objetivo é contribuir, ainda que de forma delimitada e modesta, para o campo de estudos sobre reformas neoliberais, investigando suas características e os atores sociais que desempenharam papéis decisivos tanto na definição das medidas

¹ Para que se compreenda o perfil político de Bolsonaro, basta lembrar que, durante a votação na Câmara dos Deputados sobre a admissibilidade do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, em abril de 2016, ele dedicou seu voto à memória de um notório torturador a serviço da ditadura militar.

² Oreiro observa que a grande recessão brasileira começa no segundo trimestre de 2014 e é a maior e mais profunda queda da atividade econômica brasileira desde o fim da II Guerra Mundial (Oreiro, 2017).

que compuseram a agenda de reformas quanto em sua implementação (Madariaga, 2020; Etchemendy, 2015; Boito Jr., 2018; Singer, 2018; Ianoni, 2018; Saad Filho; Moraes, 2018).

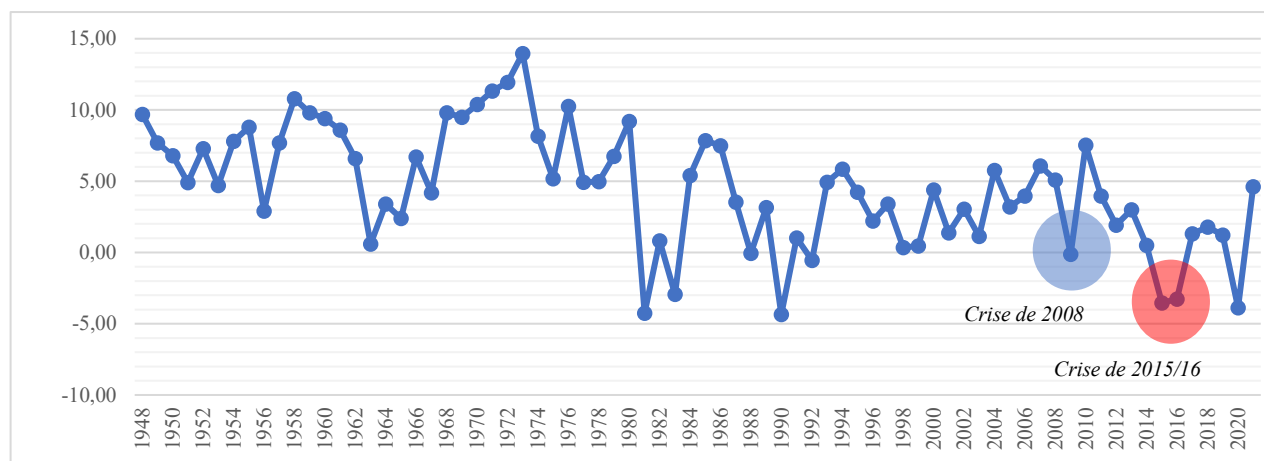
Para isso, o trabalho adota um recorte longitudinal que retrocede até a crise financeira e econômica internacional de 2008,³ buscando compreender como as respostas àquela conjuntura acabaram por gerar condições que levaram à crise seguinte. Ao rastrear os processos que culminaram nas reformas neoliberais começadas no governo Temer (2016-2018), pretende-se identificar atores sociais relevantes envolvidos nesse processo e entender como se articulou sua atuação. Esse percurso analítico requer, portanto, uma investigação atenta das dinâmicas sociais, econômicas e políticas inauguradas ou intensificadas a partir de 2008, momento a partir do qual se inicia a análise empírica desta pesquisa.

A chamada *Grande Recessão* afetou os países de maneira desigual, e o Brasil destacou-se, naquele momento, por ter conseguido formular uma resposta considerada eficaz à crise. A queda do PIB em 2009 foi de apenas 0,13%, seguida por um crescimento expressivo de 7,53% em 2010⁴. A última vez que o país havia crescido a uma taxa semelhante fora durante o Plano Cruzado, em 1985-1986, o que evidencia uma recuperação vigorosa (Gráfico I). À época, a economia brasileira era vista como referência internacional pela rapidez da retomada da atividade econômica (Paula, 2022).

³ O evento desencadeador da crise financeira e econômica de 2008 foi o colapso das hipotecas *subprimes* nos EUA, cujo marco inicial foi o pedido de falência do banco de investimentos estadunidense *Lehman Brothers*, em 15 de setembro de 2008 (Stiglitz, 2010). O evento desencadeador é limitado no tempo e no espaço; enquanto a crise é extensa e prolongada no tempo. Embora relacionados, não se tratam dos mesmos fenômenos, por isso, a crise passou a ser denominada como “*Grande Recessão*” (Prado, 2012), principalmente na literatura estadunidense.

⁴ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/series-estatisticas-conjunturais-2/>. Acesso em: 05 out. 2025. Entre os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a queda média do PIB em 2009 foi -3,4%, e nos EUA a queda foi de -2,6%. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em: 05 out. 2025.

Gráfico I – Crescimento do PIB (%) do Brasil, de 1948 a 2021



Fonte: IPEA (http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2015/08/220912_series_historicas.xlsx).
Elaboração própria.

Diante desse desempenho, projetava-se que o país pudesse transitar para um novo tipo de desenvolvimentismo (Sader, 2013), ainda que permeado por contradições. Segundo Singer, além do impulso desenvolvimentista, o governo Dilma Rousseff buscou promover, como contraparte do “*ensaio desenvolvimentista*”, uma “a ação republicana de combate à círculos de corrupção incrustados no Estado” (Singer, 2018, p. 25). Esse movimento, denominado como “*ensaio republicano*”, seria, na visão do autor, condição necessária para que o Estado se tornasse capaz de conduzir um processo de reindustrialização do país. Naquele contexto, era possível identificar duas estratégias em disputa: a social-desenvolvimentista, centrada na dinamização do mercado interno; e a novo-desenvolvimentista, com ênfase nas exportações (Paula, 2022).⁵ Cogitava-se, inclusive, que o neoliberalismo estivesse sendo superado, especialmente porque a resposta à crise global convergia

⁵ A literatura sobre o desenvolvimentismo do século XX e sobre o “*ensaio desenvolvimentista*” no século XXI é extensa. Para os propósitos desta introdução, vale mencionar o estudo de Bielschowsky, que realiza uma análise histórica do desenvolvimentismo no século XX e da formação do pensamento econômico brasileiro (Bielschowsky, 2004). No que se refere ao “*ensaio desenvolvimentista*”, Bastos examina a controvérsia entre vertentes do desenvolvimentismo no período anterior ao impeachment de 2016, identificando, de um lado, o “*novo desenvolvimentismo*”, associado à dinâmica exportadora do setor privado, e, de outro, o “*social-desenvolvimentismo*”, que enfatiza a centralidade do papel distributivo do Estado, vertente que prevaleceu nessa disputa. Em comum, ambas as perspectivas atribuem centralidade ao Estado na orientação do desenvolvimento (Bastos, 2012). Boito classifica o conjunto de políticas tentadas nos governos petistas como “*neodesenvolvimentismo*”, argumentando que “trata-se do desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico” (Boito Jr., 2018, p. 57). Saad Filho e Moraes, por sua vez, denominam o fenômeno de “*neoliberalismo desenvolvimentista*”, ressaltando que o arcabouço macroeconômico vigente desde 1999 não foi posto em questão. Segundo os autores, “[e]m vez disso, introduziu uma série de iniciativas novo-desenvolvimentistas paralelamente ao tripé macroeconômico. Esta justaposição introduziu uma variante do SA [sistema de acumulação] (e uma nova estratégia de acumulação) que pode ser chamada de neoliberalismo desenvolvimentista” (Saad Filho; Moraes, 2018, p. 154). As diferenças entre o *novo-desenvolvimentismo* e o *social-desenvolvimentismo* serão retomadas mais à frente.

com as diretrizes econômicas adotadas desde o início do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva⁶ (2007-2010) (Carvalho, 2018). Como assinala Ianoni,

[s]e nos anos 1990 a agenda pública se tornou minimalista, focando na estabilização monetária e nas reformas orientadas para o mercado, na década seguinte, devido à relativa aproximação entre capital produtivo e trabalho assalariado, as políticas sociais e de desenvolvimento entraram na pauta nacional, configurando um esboço de social-desenvolvimentismo, uma vontade política em busca de uma coalizão no sentido amplo do termo (Ianoni, 2018, p. 31–32).

Além dos resultados econômicos da política anticíclica adotada logo após o início da crise, que inicialmente minimizaram seus impactos, a retórica do presidente à época⁷ também parecia reforçar a expectativa de que essa crise deflagraria mudanças não apenas em escala nacional, mas também no plano internacional, mudanças nas agendas política e econômica e na criação de mecanismos de coordenação global compatíveis com o surgimento de um novo regime de acumulação. Um exemplo dessa retórica é o discurso proferido por Lula em 23 de setembro de 2008, menos de dez dias após a quebra do *Lehman Brothers*, na abertura da 63ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), no qual o presidente criticou diretamente os fatores que, em sua avaliação, haviam desencadeado a crise financeira. Na ocasião, afirmou que “a euforia dos especuladores se tornou a angústia dos povos” e que as indispensáveis intervenções do Estado para conter o colapso do sistema financeiro “mostram que é chegada a hora da política” (Silva, 2008, p. 1).

E não foi apenas o presidente brasileiro que criticou o modo de funcionamento das economias capitalistas. Nos Estados Unidos, em 2009, pouco depois do início da crise, o então presidente Barack Obama, em seu discurso de posse,⁸ foi enfático ao identificar os responsáveis pela crise e apontar a necessidade de mudanças. Segundo Obama, a economia estadunidense havia sido enfraquecida pela ganância e irresponsabilidade de alguns.⁹ Além disso, questionou diretamente o paradigma econômico que levou à crise ao afirmar:

[n]em está diante de nós a dúvida se o mercado é uma força para o bem ou para o mal. Seu poder de gerar riqueza e expandir a liberdade não tem iguais, mas *a crise*

⁶ A saída de Antônio Palocci do ministério da Fazenda, em março de 2006, foi decisiva para a mudança da política econômica. Guido Mantega assumiu a pasta e passou a compor o ministério com uma equipe de orientação mais desenvolvimentista (Singer, 2018).

⁷ Poucas semanas após a falência do banco de investimentos *Lehman Brothers*, Lula afirmou que, no Brasil, a crise chegaria apenas como uma “marolinha”, e não como um *tsunami* (Anderson, 2020).

⁸ Barack Obama assumiu a presidência dos EUA em 20 de janeiro de 2009.

⁹ Blyth critica essa perspectiva segundo a qual o problema se resumiria aos comportamentos desviantes de alguns agentes econômicos inescrupulosos, argumentando tratar-se, na verdade, de um problema sistêmico no funcionamento da economia estadunidense e global (Blyth, 2020).

nos lembrou de que, sem um olhar vigilante, o mercado pode sair de controle – e que um país não pode prosperar quando favorece apenas os prósperos (Obama, 2009 grifos meus).

No discurso do recém-empossado presidente da maior potência econômica do mundo, havia críticas, ainda que amenas, a um dos pressupostos do capitalismo neoliberal, ou seja, à desregulamentação dos mercados e seus desdobramentos, como o aumento da concentração da riqueza e renda. Talvez, numa leitura otimista sobre o desfecho da crise, isso pudesse indicar uma inflexão análoga ao que Karl Polanyi, em sua obra magistral sobre os desdobramentos da crise de 1929, denominou *duplo movimento*: a reação social e institucional contra a mercantilização excessiva, capaz de reorientar o capitalismo para uma configuração mais regulamentada e de conter a expansão da lógica de mercado sobre outras esferas da vida (Polanyi, 2021).

Retornando ao contexto brasileiro, o debate nos primeiros anos após a crise de 2008 girou em torno da possibilidade de consolidação de um novo tipo de desenvolvimentismo ou, ao menos, da formulação de uma alternativa às políticas econômicas de orientação neoliberal. Esse movimento se ancorava nas medidas adotadas pelo governo Lula a partir de seu segundo mandato e, sobretudo, na intensificação dessas ações após a eclosão da crise internacional. A crise de 2008, nesse contexto, teria consolidado o papel ativo do Estado na condução da economia.¹⁰

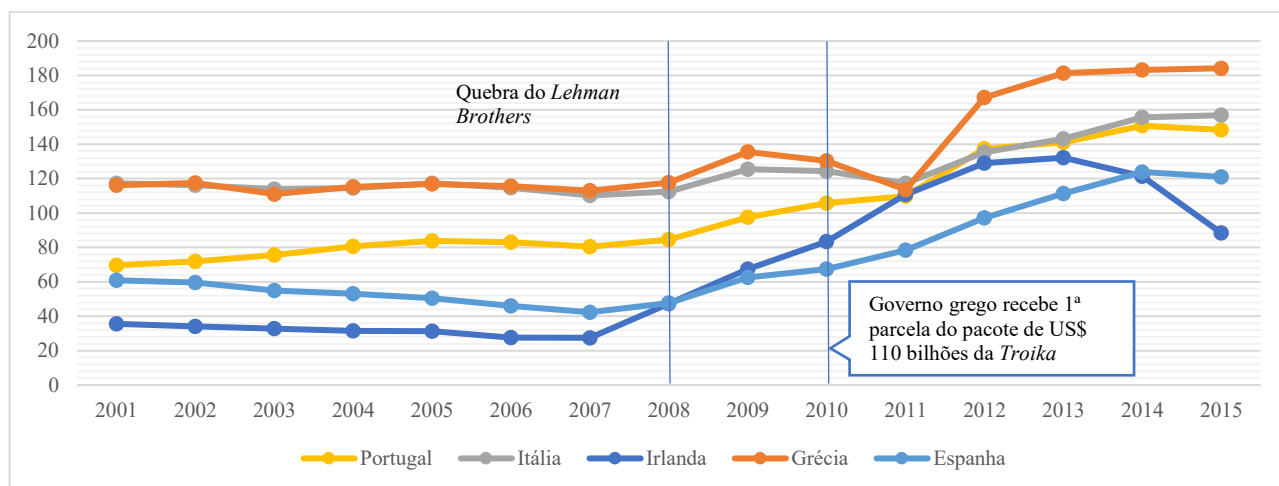
Todo esse cenário contrastava fortemente com o que se observava na União Europeia (UE) a partir de 2010, especialmente nos países do sul da zona do euro. Nessa região, uma série de medidas de austeridade fiscal foi imposta como contrapartida aos programas de resgate dos sistemas bancários nacionais, os quais, por sua vez, resultaram em um aumento expressivo da dívida pública (Gráfico II). Dessa forma, principalmente nos países do Norte Global, a crise inicialmente concentrada no setor privado foi transferida para o setor público (Blyth, 2020). Como critica Streeck,

[a] crise pós-2008 fez subir o endividamento das democracias ricas para um nível que não permite aos credores confiar sem reservas que, no futuro, os Estados estarão dispostos e capazes de cumprir suas obrigações de pagamento. Por conseguinte, os

¹⁰ Esta interpretação talvez remeta, em certa medida, ao próprio surgimento do desenvolvimentismo na AL após a Grande Depressão. Como explicam Fonseca *et al.* a “crise [de 1929] colaborou para que a economia brasileira passasse por uma inflexão estrutural, com a superação do modelo agroexportador, centrado na venda para o mercado externo de poucos produtos primários, e alterasse seu ‘centro dinâmico’ em favor da indústria e do mercado interno, dando início ao processo de substituição de importações: de 1933 a 1939 a indústria brasileira cresceu numa média de 11,2% ao ano” (Fonseca; Cunha; Bichara, 2013, p. 408). De modo análogo, a crise da década de 1970 também gerou uma transformação estrutural na economia brasileira, mas em direção oposta ao que se verificara no período desenvolvimentista. As transformações do capitalismo no século XX após grandes crises parecem ter consolidado a percepção de que tais eventos *necessariamente* redefinem as bases estruturais da economia mundial, irradiando efeitos de longo alcance também sobre as economias nacionais. Contudo, como observa Colin Crouch ao analisar as expectativas frustradas de superação do capitalismo neoliberal, essa leitura determinista é tensionada pela “*estranha não morte do neoliberalismo*” (Crouch, 2012).

credores esforçaram-se, mais do que no passado, por influenciar a política estatal, a fim de assegurar seus direitos (Streeck, 2018, p. 124).

Gráfico II – Dívida pública (% do PIB) de Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha, de 2001 a 2015



Fonte: OCDE (<https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>). Elaboração própria.

Na crise da década de 1970, a primeira onda de reformas neoliberais foi composta principalmente pela tríade D-L-P: desregulação (da economia), liberalização (comercial e financeira) e privatizações (das empresas estatais) (Roy; Steger, 2013). Embora a austeridade não fosse um elemento desconhecido (Shefner; Blad, 2020), ela não constituía, naquele momento, o eixo estruturante das reformas, papel que era desempenhado pela tríade mencionada.

Na América Latina (AL), essas reformas neoliberais foram delineadas, sobretudo, em torno do que se convencionou chamar de *Consenso de Washington* (Roy; Steger, 2013), com forte influência de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), além dos Estados Unidos por meio do Tesouro e do *Federal Reserve* (FED) (Stiglitz, 2003), que desempenharam papel central na difusão e imposição das reformas baseadas na tríade supracitada. E como observam Panich e Gindi, a independência do Banco Central foi a transformação institucional que mais sinalizava a disposição de um Estado em adotar os “ajustes estruturais” (Panitch; Gindin, 2015). Aliás, como explicam os autores, o termo

“ajuste estrutural” foi cunhado pela primeira vez por Robert McNamara em 1979 para indicar uma mudança nos empréstimos do Banco Mundial, que deixaram de focar no financiamento de projetos para adotar uma política de empréstimos com propósitos políticos mais amplos. Com o início da crise da dívida, implementou-se um ajuste estrutural no sistema de empréstimos do Banco Mundial, cuja “função característica seria promover o diálogo com o país tomador de empréstimo sobre diversos aspectos da política de desenvolvimento e da reforma política”. Inicialmente utilizado pelo Banco para promover a mudança da ISI [Industrialização por Substituição de Importações] para uma orientação voltada à exportação, o termo

“ajuste estrutural” logo foi adotado pelo FMI em sua aplicação da “condicionalidade” (Panitch; Gindin, 2015, p. 357–358 tradução minha e subsequentes).¹¹

O neoliberalismo transformou-se ao longo do tempo em resposta a sucessivas crises. Em sua configuração mais recente, a austeridade fiscal passou a constituir a ideia-força predominante das políticas neoliberais durante a *Grande Recessão*. As pesquisas acadêmicas também apontam nessa direção, ao evidenciar o crescimento simultâneo do interesse por estudos sobre o neoliberalismo e sobre a austeridade (Gráfico IV, Capítulo I). Nos termos definidos por Blyth, austeridade é conceituada como:

uma forma de deflação voluntária em que a economia se *ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade*, que (supostamente) se consegue melhor *cortando o orçamento do Estado*, as dívidas e os déficits. Fazê-lo, acham seus defensores, inspirará “*confiança empresarial*” uma vez que o governo não estará “*esvaziando*” o mercado de investimento ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentando a já “*demasiada grande*” dívida da nação (Blyth, 2020, p. 16 grifos meus).

Contudo, escapa à definição proposta por Blyth uma dimensão ressaltada pela pesquisa histórica de Clara Mattei sobre as primeiras medidas modernas de austeridade (Mattei, 2022) e fundamental para a presente pesquisa.

A autora recontextualiza o debate sobre a austeridade ao explorar suas raízes históricas em duas experiências do pós-Primeira Guerra Mundial *ênfatizando a centralidade da perspectiva de classe* (Mattei, 2022). Embora não seja inédita a interpretação da austeridade como expressão dos interesses da classe capitalista (Millos, 2020), o que Mattei realiza de forma singular é o resgate das primeiras experiências modernas de austeridade, ocorridas no início do século XX, ou nos primeiros anos da “*Era das Catástrofes*”, como denomina Hobsbawm o período que vai do início da Primeira Guerra Mundial até o fim da Segunda Guerra Mundial (Hobsbawm, 2010), caracterizando-as como *uma reação antidemocrática frente às ameaças à ordem do capital*. Essa dimensão é particularmente relevante para a avaliação dos resultados concretos das políticas de austeridade, pois, sem ela, tais políticas poderiam ser vistas apenas como uma ideia tecnicamente ineficiente ou equivocada para reativar o crescimento econômico. Na verdade, segundo a perspectiva elaborada por Mattei, elas

¹¹ No original: “*«ajuste estructural» fue acuñado por primera vez por Robert McNamara en 1979 para marcar un cambio en los préstamos del Banco Mundial, que se alejaba de la financiación de proyectos a favor de una política de préstamos con propósitos políticos más amplios. Con el comienzo de la crisis de la deuda se puso en marcha un ajuste estructural del sistema de préstamos del Banco Mundial cuya «función característica sería promover el diálogo con el país prestatario sobre varios aspectos de la política de desarrollo y la reforma política». Inicialmente utilizado por el Banco para promover el cambio desde la ISI a la orientación hacia la exportación, el término «ajuste estructural» pronto fue adoptado por el FMI en su aplicación de la «condicionalidad».*”

cumprem uma função política de reestruturação das relações de classe ou uma reafirmação do poder de classe (Mattei, 2022). Além disso, ao recolocar em cena a agência das classes sociais na disputa pela condução da política econômica, a autora evidencia as lutas entre diferentes classes sociais, aspecto fundamental para o presente trabalho, que busca compreender como determinadas agendas de reformas se tornam hegemônicas.

Inicialmente, durante a *Grande Recessão* as políticas de austeridade foram adotadas nos países da União Europeia e defendidas, sobretudo, por economistas das economias mais ricas. O exemplo mais emblemático foi o caso grego (Wolf, 2015), no qual as medidas de austeridade foram impostas principalmente pela chamada *Troika* (como se denominou a junção entre o FMI, o Banco Central Europeu (BCE) e a Comissão Europeia, responsáveis pelo resgate do sistema financeiro grego e de outras economias da zona do euro). Ainda que a crise fiscal dos Estados tenha resultado da crise econômica mundial, e não o contrário, foi precisamente sobre os Estados e, consequentemente, sobre seus cidadãos e cidadãs que recaíram de forma mais severa os ônus da crise. Como argumenta Wolf, a “crise financeira causou os déficits fiscais crescentes, à medida que o gasto privado, o produto e a receita do governo caíam, enquanto o gasto com benefícios de desemprego e outras consequências adversas das recessões automaticamente subiam” (Wolf, 2015, p. 66).

Os defensores das medidas de austeridade alegavam que diante da melhora das expectativas ao mostrar uma suposta responsabilidade nos gastos públicos a confiança seria retomada e os investimentos privados seriam feitos, assim como o consumo das famílias e a atração de capital externo.

A defesa da austeridade fiscal sustenta que, diante de uma desaceleração econômica e de um aumento da dívida pública, o governo deve realizar um ajuste fiscal, preferencialmente com corte de gastos públicos em detrimento de aumento de impostos. Esse ajuste teria efeitos positivos sobre o crescimento econômico ao melhorar a confiança dos agentes na economia (Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 16).

As crises turvam o futuro e isso tem consequências no presente. A austeridade é apresentada como uma necessidade para se recobrar a confiança¹² acerca do futuro com consequências imediatas sobre o presente. Conforme observa Beckert, algumas escolas do pensamento econômico continuam reiteradamente confundindo risco com incerteza. Diante da incerteza, a criação de expectativas ficcionais são essenciais e podem ser influenciadas por atores poderosos na economia (Beckert, 2017). Um discurso genérico omite de quem são essas expectativas, com quais objetivos e as possíveis

¹² Krugman trata de modo sarcástico o uso mais vulgar dessa ideia se referindo a ela como “a fada da confiança” (Krugman, 2012, p. 179).

consequências das medidas adotadas que supostamente irão retomar a confiança, e, mais ainda, não se aborda quais serão os possíveis impactos dessas iniciativas sobre a maioria da população de um país.

Streeck assinala, de modo estilizado, que os Estados contemporâneos devem cumprir dois tipos de direitos, ainda que não os persigam de forma equivalente. Segundo a tipologia proposta pelo autor, existem o “*povo do Estado*” (os cidadãos e as cidadãs que pagam tributos e integram a comunidade nacional) e o “*povo do mercado*” (agentes econômicos, não necessariamente residentes no país, que detêm parte da dívida pública de um Estado). Em geral, quando se fala em “recuperar a confiança”, trata-se sobretudo da confiança deste último grupo.

O principal objetivo dos credores dos Estados no conflito com os cidadãos tem de consistir em garantir que, em caso de crise, seja dada prioridade a seus direitos sobre os direitos do povo do Estado – *prioridade do serviço da dívida em relação à prestação de serviços de interesse geral* (Streeck, 2018, p. 130 grifos meus).

Esse tipo de ajuste afeta profundamente os direitos sociais fazendo com que o Estado busque gerar mais proteção para os mercados do que para os cidadãos e as cidadãs. Streeck denomina esse tipo de Estado como consolidado. Ele argumenta que:

[r]econstruir um Estado endividado na forma de um Estado consolidado – um Estado em que os mercados financeiros possam depositar uma confiança que seja algo mais do que uma confiança momentânea – é um processo longo. Uma vez finalizado, nos encontramos perante um novo regime fiscal em que a austeridade pública é o princípio fundamental, que governa as relações entre o Estado e a sociedade (Streeck, 2017, p. 164 grifos meus).¹³

Uma saída semelhante à observada na UE durante a *Grande Recessão* também foi sugerida no Brasil. No entanto, a coalizão ampliada que dava sustentação ao governo Lula possibilitou uma resposta de caráter mais “heterodoxo”. Como observa Avritzer “os chamados economistas liberais não tiveram força política suficiente para pautar o ajuste ortodoxo e foram obrigados a assistir a uma recuperação econômica de peso em 2010” (Avritzer, 2019, p. 104). Nos termos analíticos empregados nesta pesquisa, pode-se afirmar que os poderes estrutural e instrumental das frações da classe capitalista favoráveis a uma estratégia de ajuste ortodoxo encontravam-se, naquele momento, enfraquecidos pelas circunstâncias da própria crise, o que reduziu sua capacidade de influenciar na definição da política econômica adotada.

¹³ No original: “Reconstruir un Estado deudor en la forma de un Estado consolidador –un Estado en el que los mercados financieros puedan depositar una confianza que sea algo más que momentánea– es un proceso largo. Una vez finalizado, nos encontramos con un nuevo régimen fiscal en el que la austeridad pública es el principio fundamental, que gobierna las relaciones entre el Estado y la sociedad”.

Isso abriu espaço para uma reconfiguração da política fiscal, que até então operava de forma subordinada à política monetária, esta última orientada prioritariamente pelo objetivo de controle da inflação (Lopreato, 2006). Antes da crise, o Banco Central do Brasil (BCB) mantinha uma postura conservadora, baseada em metas de inflação e em taxas de juros elevadas, com efeitos limitados sobre a estabilidade de preços e altos custos para o crescimento. Com a eclosão da crise, esse modelo foi parcialmente deslocado: ainda que o BCB continuasse com uma política monetária restritiva até 2010, a política fiscal passou a desempenhar um papel ativo na sustentação da demanda agregada, por meio da ampliação dos investimentos públicos, da expansão do crédito e de incentivos ao consumo, aprofundando uma tendência que vinha desde o início do segundo mandato de Lula.

Perante a ascensão de governos de esquerda na AL e um suposto esgotamento do neoliberalismo, alguns pesquisadores passaram a denominar esse movimento como *onda rosa*. Essa designação se deve ao fato de que, esses governos adotaram uma agenda de políticas sociais que exigia o aumento de impostos sobre as exportações de *commodities* e enfatizava a intervenção regulatória do Estado. Tal agenda se manifestou de forma mais moderada em países como Brasil e Argentina, e de maneira mais abrangente nos países bolivarianos, como Venezuela, Bolívia, Equador (Plehwe; Fischer, 2019).

A crise econômica de 2008, como conjuntura crítica, evidenciou, de um lado, a continuidade do neoliberalismo no bloco europeu e, de outro, a possibilidade de uma inflexão desenvolvimentista no Brasil e em alguns países da América Latina. Enquanto nos países da zona do euro prevaleceu a austeridade (com inúmeros paralelos em relação à crise da dívida latino-americana das décadas de 1980 e 1990 (Carneiro, 2002)), na AL delineou-se a tentativa de construção de um novo tipo de desenvolvimentismo. Tudo isso aliado ao debate sobre o declínio da hegemonia estadunidense (Wallerstein, 2013) que, na crise da década de 1970, liderou a difusão das reformas neoliberais, principalmente na AL e no Leste Europeu.

Porém, num intervalo de tempo muito curto não só o “*ensaio desenvolvimentista*” colapsou, como foi substituído por um tipo de neoliberalismo autoritário (Andrade, 2020); fazendo com que no Brasil passássemos a discutir da mesma forma, tal como em outras regiões, a “*estranha não morte do neoliberalismo*” (Crouch, 2012) e os impactos das políticas de austeridade.

O que ocorreu nesse intervalo de tempo para provocar transformações tão profundas a ponto de abalar até mesmo as convicções acerca da consolidação da democracia liberal no Brasil, gerar resultados econômicos tão pífios – o crescimento médio anual do PIB na segunda década do século

XXI foi o menor registrado pelas estatísticas oficiais desde o século passado, (0,3% na década de 2010, ante 3,7% na década anterior)¹⁴ – e ampliar ainda mais as desigualdades sociais e econômicas em um país onde elas já eram historicamente elevadas?

Nos capítulos seguintes, argumenta-se que a resposta à crise de 2008 no Brasil foi condicionada pela resiliência do neoliberalismo, conceito tomado de empréstimo de Madariaga. Tal como definido pelo autor, resiliência refere-se à capacidade de um regime resistir a perturbações externas, mantendo sua lógica essencial (Madariaga, 2020). No caso do neoliberalismo, trata-se da continuidade de suas diretrizes fundamentais ao longo do tempo, sua prevalência frente a projetos concorrentes e sua sobrevivência diante de desafios políticos e econômicos significativos. Madariaga analisa essa resiliência a partir da periferia do capitalismo, examinando países que mantiveram trajetórias neoliberais estáveis, como Estônia e Chile, bem como casos de inflexão parcial ou temporária, como Argentina e Polônia. Para compreender as razões da continuidade neoliberal nesses contextos, o autor investiga: (1) as coalizões sociais e políticas que sustentam o regime neoliberal; (2) os mecanismos institucionais que minam a capacidade representativa da democracia; e (3) as consequências dessa resiliência sobre a qualidade democrática (Madariaga, 2020).

A partir dessa perspectiva, o chamado “*ensaio desenvolvimentista*” pode ser interpretado como uma tentativa de ruptura limitada pela resiliência estrutural do neoliberalismo. Tal resiliência manifestou-se, sobretudo, na política monetária – cuja orientação conservadora não sofreu alterações significativas e no aprofundamento da financeirização da economia brasileira, que decorre desse mesmo processo. Além disso, a crise de 2008 não provocou transformações significativas nas instituições do capitalismo global, o que contribuiu para a manutenção do neoliberalismo como horizonte dominante das políticas econômicas.

Com a vantagem do olhar retrospectivo, afirma-se que, uma vez que a resiliência do neoliberalismo constringia o “*ensaio desenvolvimentista*”, era uma questão de tempo até que este entrasse em colapso. A crise de 2015/16 marca, assim, o fim da tentativa de formular uma resposta desenvolvimentista à crise de 2008. Entretanto, a resposta a esse novo contexto não se limitou à simples reaplicação de reformas neoliberais formuladas em outros países. Ela resultou da formação de uma nova coalizão social e política (Ianoni, 2018), que reuniu diferentes frações da classe

¹⁴ Ver Sistema Gerenciador de Séries Temporais do BCB. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 05 out. 2025.

capitalista e parte do sistema político brasileiro, tendo o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)¹⁵ à frente. Essa coalizão se articulou em torno de uma agenda de reformas, posteriormente postas em prática no governo Temer (2016-2018).

Esse processo revela a complexidade dos conflitos de classes, que não podem ser reduzidos a determinações mecânicas nem a interesses fixos e imutáveis. Em outras palavras, a saída para a crise não estava dada desde o início de 2015; ela foi se configurando ao longo de seus desdobramentos, especialmente nas disputas acerca da distribuição dos custos do ajuste fiscal e do controle das etapas do ciclo orçamentário, à medida que antigas alianças se desfaziam e novas começavam a se constituir.

A condição para que essas reformas neoliberais se impusessem foi um tipo de constrangimento da democracia. Ela foi duplamente afetada nesse processo, primeiro por meio da deposição da presidenta através de um *impeachment* ilegítimo (Queiroz, 2021); depois, pela introdução de reformas destinadas a restringir a possibilidade de que governos eleitos pudessem adotar políticas alternativas ao neoliberalismo, caso o processo democrático assim indicasse (Madariaga, 2020). Nesse movimento, manifesta-se o que Streeck denomina de *despolitização da economia*, isto é, a transferência das decisões distributivas da esfera política para a lógica impessoal dos mercados, reduzindo as possibilidades de alocação de recursos por meio de políticas públicas, especialmente de caráter social, e reforçando sua distribuição segundo critérios estritamente mercadológicos (Streeck, 2018).

Desde a gênese do pensamento neoliberal, a democracia foi frequentemente apontada como potencial geradora de instabilidade. Como argumenta Polanyi, “em sua versão mais espiritualizada, a doutrina liberal reifica (...) o funcionamento de uma ideia dialética que invalida os esforços da razão esclarecida, enquanto, em sua versão mais bruta, ela se reduz a um ataque à *democracia política, suposta mola mestra do intervencionismo*” (Polanyi, 2021, p. 223–224 grifos meus). Essa percepção levou alguns neoliberais a admitir, em certas circunstâncias, a possibilidade do recurso a regimes autoritários temporários como meio de implementar reformas econômicas com o objetivo de restringir a democracia (Klein, 2007; Slobodian, 2018). Embora o governo Temer não tenha sido ditatorial, promoveu uma série de reformas neoliberais que não haviam sido legitimadas pelas urnas. O contexto em que essas reformas foram introduzidas difere significativamente daquele da primeira

¹⁵ Em razão dos desgastes na condução do processo de *impeachment*, uma série de escândalos de corrupção, além do governo extremamente impopular de Michel Temer, o partido decidiu no final de dezembro de 2017 mudar o nome para Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (Bedinelli; Benites, 2017). Mantenho o nome do partido na ocasião dos fatos analisados, ou seja, PMDB.

onda neoliberal nos anos 1990, quando, apesar da repressão a manifestações contrárias, as medidas foram referendadas eleitoralmente, sobretudo por estarem associadas ao discurso da estabilização monetária (Saad Filho; Morais, 2018).

A comparação entre as reformas da década de 1990 e as realizadas a partir do governo Temer evidencia que, em ambos os casos, as reformas não foram fruto de um automatismo econômico, mas sim da ação política. Elas exigiram a definição de prioridades, a construção de um conjunto coerente de medidas e, sobretudo, a formação de uma base de apoio suficiente para sustentá-las, tanto no sistema político quanto entre diferentes frações da classe capitalista e de setores sociais dispostos a respaldá-las. Esse processo traz para o centro do debate a dimensão propriamente política do conflito de classes.

A partir daí, torna-se possível iluminar a complexidade desse conflito pela análise do papel desempenhado pelas coalizões sociais, fundamentais não apenas para a definição da agenda de reformas, mas também para a capacidade de levá-las adiante. Foi somente com a formação de novas coalizões que certas ideias ganharam força, na medida em que foram apropriadas e defendidas por atores sociais específicos. Como observa Fairfield, a influência da classe capitalista pode ser decisiva já na etapa de formulação da agenda, excluindo reformas do debate antes de sua apresentação formal (Fairfield, 2015). Compreender os resultados das reformas, portanto, requer investigar o papel da classe capitalista e de suas frações, cujas preferências tiveram peso maior do que as do eleitorado em geral, especialmente da classe trabalhadora.

Para evitar simplificações, recorre-se aos conceitos de poder estrutural e poder instrumental, que permitem analisar como essas frações exercem influência nas democracias de mercado. Tais conceitos constituem ferramentas analíticas centrais para explicar a variação nos tipos de reforma neoliberal adotados, uma vez que possibilitam perscrutar os múltiplos meios e mecanismos de influência da burguesia na formulação de políticas econômicas (Fairfield, 2015, 2018; Culpepper, 2015; Culpepper; Reinke, 2014; Przeworski, 1995).

O poder instrumental refere-se ao exercício direto da influência política pela classe capitalista em virtude do controle que exerce sobre os meios de produção. Ele se manifesta quando o *poder econômico é convertido em recursos políticos concretos, mobilizados de forma deliberada para moldar o processo político e seus resultados*. Já o poder estrutural pode ser concebido como o “poder do investidor”, associado ao comportamento de maximização de lucros que caracteriza o próprio capitalismo. Assim como o poder instrumental, esse poder decorre do controle dos meios de produção

e do capital, mas se manifesta de modo distinto, uma vez que a posse desses meios de produção e do capital confere à classe capitalista a *prerrogativa exclusiva de alocar recursos econômicos em uma economia capitalista, condicionando as decisões estatais pela ameaça de desinvestimento ou pela possibilidade de realocação do capital*.

Em democracias, esse mecanismo é reforçado pelo fato de que políticos dependem do voto para se manter no poder, enquanto a capacidade fiscal do Estado depende do nível de atividade econômica – o qual, por sua vez, é condicionado pelas decisões de investimento dos capitalistas. Dessa forma, o poder de alocar o capital faz com que os governos, independentemente de sua matriz ideológica, adotem políticas que favoreçam os interesses do capital. Assim, tende-se a preservar a confiança dos detentores do capital, sob pena de comprometer investimento, emprego e arrecadação. Em outras palavras, enquanto *o poder instrumental envolve ação política intencional na arena de disputas políticas, o poder estrutural opera por meio da posição privilegiada da classe capitalista dentro da estrutura econômica, frequentemente sem necessidade de mobilização política explícita* (Fairfield, 2015, 2018; Culpepper, 2015, 2025; Hacker; Pierson, 2002; Dafe et al., 2022). A partir dessa distinção, torna-se possível investigar de que modo, e em que medida, premissas neoliberais foram incorporadas ao próprio funcionamento da política democrática, redefinindo seus limites e possibilidades.

A unidade em torno das reformas propostas por Michel Temer, ainda na vice-presidência, resultou da capacidade de formular uma agenda capaz de criar um mínimo denominador comum entre os interesses das diferentes frações da classe capitalista, ainda que ele próprio e o PMDB não tenham um compromisso histórico com essas pautas. Como observa Francisco de Oliveira, a propósito do PMDB no início do governo Lula, observação que permanece válida, trata-se de “um partido de caciques regionais. Ele não tem sequer unidade programática” (Oliveira, 2018b, p. 116). O programa do PMDB “*Uma ponte para o futuro*” (Fundação Ulysses Guimarães, 2015), lançado em outubro de 2015, possibilitou uma unidade para formar uma coalizão, ainda que com hierarquia de interesses. Hierarquizar prioridades, nesse contexto, mostrou-se menos conflitivo do que negociar com os grupos potencialmente prejudicados pelas reformas neoliberais, tal como ocorrera na primeira onda de reformas neoliberais no Brasil, na década de 1990 (Etchemendy, 2015).

Neste trabalho, o programa é interpretado como a síntese do poder estrutural e do poder instrumental das distintas frações capitalistas, contendo uma interpretação sobre a crise e uma clara agenda de reformas neoliberais (Cavalcanti; Venerio, 2017). Entre essas reformas que efetivamente

foram realizadas pelo governo Temer, duas se destacam: a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC nº 95)¹⁶ e a reforma trabalhista (Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017).¹⁷ Ambas evidenciam os efeitos distributivos das reformas neoliberais, ao transferir seus custos para os cidadãos e cidadãs que dependem da provisão de direitos sociais e ao promover a desregulamentação do mercado de trabalho, cujos efeitos negativos recaem sobretudo sobre aqueles que vivem do trabalho.

O objetivo deste trabalho não é investigar as consequências das reformas implementadas pelo governo Temer, mas compreender como se passou do chamado “*ensaio desenvolvimentista*”, concebido como parte da resposta à crise anterior, àquilo que foi denominado como a “mãe de todos os planos de austeridade”¹⁸ (Sims, 2016). Por isso, o foco recai sobre o processo.

As etapas da pesquisa, orientadas pelo rastreamento dos processos que levaram às reformas neoliberais após a crise de 2015/16, consistem em: analisar como o “*ensaio desenvolvimentista*” foi tentado no primeiro governo Rousseff (2011-2014) e gradualmente entrou em colapso; examinar a atuação de determinadas frações da classe capitalista naquele período; compreender a conjuntura crítica aberta com esse colapso, marcada pela dissolução da coalizão anterior e pela formação de outra, mais efêmera, porém suficientemente sólida para sustentar uma agenda de reformas; e investigar como essa configuração forneceu apoio para que o PMDB assumisse a presidência em meio a uma grave crise política e econômica.

Cahill *et al.* assinalam que, nos estudos sobre o neoliberalismo (*neoliberalism studies*), uma das tendências mais recorrentes é defini-lo em referência às doutrinas neoliberais (Cahill et al., 2018). Partindo desse ponto, busco apontar algumas influências que incidiram tanto no diagnóstico da crise quanto no desenho do conjunto de reformas realizadas. Um dos achados deste estudo é que há uma afinidade entre as reformas do governo Temer e as ideias desenvolvidas pela Escola da Virgínia (Escolha Pública) e pela Escola de Bocconi. A primeira se construiu por meio de uma desconfiança atávica da democracia e preocupou-se em pensar reformas institucionais que possam limitá-la. Dessa forma, a introdução de regras fiscais visa limitar as possibilidades de governos futuros implementarem políticas alternativas ao enquadramento neoliberal, produzindo, por meio de dispositivos constitucionais, um movimento estrutural de reconfiguração da relação entre Estado e

¹⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 05 out. 2025.

¹⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 05 out. 2025.

¹⁸ No original: “*the mother of all austerity plans*”.

mercado. Já a segunda manifesta-se na valorização de um conjunto de políticas econômicas consideradas “corretas”, em afinidade com as formulações de economistas oriundos da Universidade de Bocconi, tendo Alberto Alesina como figura de destaque (Blyth, 2020; Helgadóttir, 2016). Nesse ponto, torna-se particularmente relevante observar a interseção entre teoria econômica, política econômica e conflito de classes.

Como destaca Blyth, “as teorias econômicas também são parciais e rivais na medida em que diferentes ideias econômicas contêm em si justificações para diferentes distribuições de recursos” (Blyth, 2020, p. 74). A definição do conjunto de ideias que orienta a interpretação da crise e o desenho das reformas é, portanto, um ato eminentemente político (Santos, 2011). Essa dimensão política do pensamento econômico é ressaltada também por Gourevitch, ao afirmar que:

as ideologias econômicas têm um considerável significado político. Trazem o mapa dos objetivos e requerimentos políticos, dos amigos e dos inimigos políticos, das alianças e coalizões políticas. (...) [O]s objetivos políticos causam uma necessidade de ideias econômicas que fazem que se formem coalizões em seu apoio, enquanto *as ideias econômicas geram uma necessidade de ideias políticas para produzir apoio*. Umas e outras, desde cedo, podem estar em tensão (Gourevitch, 1993, p. 47 grifos meus).¹⁹

Assim, a análise das reformas neoliberais requer compreender a circulação e a disputa entre ideias econômicas, bem como sua articulação com projetos políticos e alianças de classe.

Essa estratégia de pesquisa conecta-se à noção de “*problemática neoliberal*”, isto é, ao estudo das condições necessárias para o funcionamento do mercado (Biebricher, 2018). Cada uma das “escolas” do pensamento neoliberal propõe reformas de caráter distinto, mas compartilham como denominador comum a busca por assegurar esse funcionamento. A partir dessa perspectiva, torna-se possível analisar os ciclos de reformas neoliberais e suas contradições. Contudo cabe reforçar o que foi dito mais acima, e é destacado por Cruz:

para caracterizar “a política do neoliberalismo”, não basta ler os textos canônicos, é preciso *ver como alguns grupos/tendências políticos identificados como essa perspectiva atuam, que problemas enfrentam, que alianças precisam estabelecer para se colocar em posição de implementar os seus projetos* (Cruz, 2007, p. 41 grifos meus).

¹⁹ No original: “*las ideologías económicas tienen un considerable significado político. Trazan el mapa de los objetivos y requerimientos políticos de los amigos y enemigos políticos, de las alianzas y coaliciones políticas. (...) los objetivos políticos causan una necesidad de ideas económicas que hacen que se formen coaliciones en su apoyo, en tanto que las ideas económicas generan una necesidad de ideas políticas para producir apoyo. Unas y otras, desde luego, pueden estar en tensión*”.

Dessa forma, se faz necessário observar como formuladores de políticas e frações das classes dominantes são levados a produzir novas respostas diante de desafios emergentes. Isso faz do neoliberalismo um projeto político fundamentalmente indeterminado (Cahill et al., 2018). Embora este estudo se circunscreva ao caso brasileiro, ele permite investigar como se constrói uma reforma de orientação neoliberal a partir de processos de luta de classes, que, nesse caso, manifestaram-se em especial na disputa em torno do orçamento público.

Metodologia e desenho da pesquisa

Ragin observa que é a definição do objeto de pesquisa que determina o método a ser empregado (Ragin, 2007). Para compreender a natureza das reformas neoliberais implementadas pelo governo Temer após o *impeachment* ilegítimo de Dilma Rousseff, bem como a singularidade e complexidade histórica desse processo e os atores sociais envolvidos, o *método qualitativo* mostrou-se o mais adequado. Como destaca o autor “[u]ma característica marcante das abordagens qualitativas é sua atenção à complexidade, à heterogeneidade e à particularidade de casos individuais”²⁰ (Ragin, 2014, p. xii).

Dentro das possibilidades oferecidas pelo método qualitativo, optou-se pela realização de um *estudo de caso* para compreender a “*estranha não morte do neoliberalismo*” (Crouch, 2012). O estudo de caso permite analisar o contexto histórico, captar singularidades e identificar os principais atores sociais envolvidos. Conforme explica Gerring, esse tipo de estudo “representa uma tentativa de pensar mais sistematicamente sobre evidências e inferências” (Gerring, 2019, p. 14). A escolha do caso dessa pesquisa se justifica, em parte, por se tratar de um caso extremo e paradigmático. É extremo porque, após a crise de 2008, o país experimentou uma das recuperações econômicas mais rápidas, chegando-se a cogitar, entre especialistas, a possibilidade de superação do capitalismo neoliberal. Contudo, menos de uma década depois, em meio a uma nova e grave crise social, política e econômica (2015/2016), foi adotado um dos pacotes de austeridade mais intensos do período recente. Exemplar, porque possibilita investigar como se constituiu uma agenda de reformas e uma nova coalizão social em torno dessa agenda e como ela foi efetivamente posta em prática pelos integrantes dessa coalizão. Os atores e suas ações poderiam ser obscurecidos ou subestimados em abordagens comparativas que priorizam a padronização e a análise de múltiplos casos.

²⁰ No original: “A hallmark of qualitative approaches is their attention to complexity the heterogeneity and particularity of individual cases”.

Como argumenta Ragin, uma das críticas mais recorrentes aos estudos de caso refere-se à sua limitada capacidade de generalização, especialmente quando aplicados à análise de fenômenos de caráter global. Argumenta-se que a combinação de um número reduzido de casos com um elevado número de variáveis pode conduzir a conclusões excessivamente particularistas e marcadas por viés de seleção, o que comprometeria sua validade (Ragin, 2014). Contudo, como o próprio autor enfatiza, essa limitação é potencial, não inerente nem inevitável a essa estratégia metodológica. Estudos de caso permitem identificar processos causais complexos e reconstruir encadeamentos históricos e institucionais que dificilmente seriam apreendidos por métodos comparativos estritamente estatísticos (Ragin, 2014).

O foco não recai na representatividade estatística, mas na densidade interpretativa dos mecanismos que conectam agentes, instituições e estruturas. Para evitar um estudo descolado de questões mais amplas, procuro situar a análise em diálogo com processos de maior envergadura. A própria natureza dos fenômenos analisados impõe esse movimento, uma vez que o desenvolvimento desigual e combinado e a globalização constituem traços centrais do capitalismo. O ganho da abordagem escolhida está, assim, em elucidar os processos que engendram transformações institucionais no Estado em conexão direta com os conflitos socioeconômicos que moldam o tipo de capitalismo efetivamente existente no país.

Optou-se pela adoção de um estudo de caso, ou C-pequeno, por permitir a análise aprofundada de um fenômeno específico em perspectiva longitudinal (um caso, $C = 1$, com duas observações, $N = 2$). Nesse enquadramento, o objetivo é examinar a continuidade do capitalismo neoliberal após a crise de 2008, e o seu aprofundamento após a crise de 2015/16 (C). Consideram-se dois momentos (N): (I) a resposta à crise de 2008, focando principalmente nas contradições do “*ensaio desenvolvimentista*” e nas contradições que contribuíram para a crise subsequente, e (II) a resposta neoliberal a essa crise, materializada no programa “*Uma ponte para o futuro*”. Essa estratégia metodológica possibilita compreender por que, dentre as alternativas disponíveis, uma saída específica prevaleceu na crise de 2015/16. Assim, ao analisar duas respostas a crises interconectadas, sendo a segunda interpretada como o colapso da primeira (Streeck, 2018), estabelece-se também um recorte temporal que orienta a investigação. Esse delineamento metodológico define o conjunto empírico a ser examinado para compreender como se estruturou a agenda que moldou a resposta à crise de 2015/16, bem como para identificar os principais atores sociais envolvidos em sua formulação e implementação, enquanto expressão de uma ação política de classes com efeitos distributivos.

Nesse percurso, busca-se compreender os *mecanismos* que permitiram a transformação do poder econômico em poder político, sem perder de vista a necessidade de contextualizar *quando e como* esse processo se deu. Por isso, foi empregado o rastreamento de processos (*process tracing*) para identificar as ações de atores específicos na formulação de respostas à crise, o contexto em que essas ações foram adotadas e, por fim, identificar os mecanismos causais presentes nesse processo.

A análise dos mecanismos, dos atores, do contexto e do tempo histórico deve ser acompanhada de algumas precauções. No que concerne aos atores sociais, evitou-se atribuir sub-repticiamente ação direta a conceitos, isto é, hipostasiá-los, de modo que categorias analíticas, concebidas para tornar inteligível um conjunto de fenômenos, não fossem transformadas, elas próprias, em atores sociais.

Por essa razão, optou-se por um recorte centrado na ação de sujeitos sociais e no contexto. Essa escolha, contudo, envolve riscos, como o de sugerir a possibilidade de abarcar a totalidade da classe capitalista, algo inviável no escopo desta pesquisa. Por isso, delimitou-se o foco a duas frações específicas: a financeira e a industrial. Essas frações são concebidas como tipos ideais, no sentido weberiano, isto é, instrumentos analíticos para interpretar a realidade, e não entidades empíricas plenamente identificáveis na prática social. A opção por essas duas frações justifica-se pelo reconhecimento de que, de um lado, os governos petistas responderam em grande medida aos interesses da fração industrial, enquanto, de outro, o governo Temer ancorou-se sobretudo na fração financeira (Singer, 2018; Boito Jr., 2018; Ianoni, 2018).²¹ O recorte não implica negar a relevância de outras frações, mas reflete uma decisão metodológica e de desenho da pesquisa. Cabe ainda mais uma observação: embora o sistema financeiro seja composto por múltiplas instituições, a análise concentra-se nos bancos, privilegiando a atuação de sua principal entidade representativa, a Febraban, de modo a conferir concretude à fração bancário-financeira. Quanto ao capital industrial, igualmente heterogêneo, o foco recai sobre a Fiesp, principal federação do setor, e suas ações ao longo do período analisado.

Conforme apontado anteriormente, o primeiro recorte da pesquisa é de caráter espacial: compreender a resiliência do neoliberalismo após a crise de 2008 na periferia do capitalismo. Embora compartilhem a mesma problemática, os arranjos sociais, econômicos e políticos e a inserção na economia mundial dos países da periferia do capitalismo diferem em relação aos países capitalistas centrais. Nestes, a consolidação do neoliberalismo como prática política dominante esteve associada

²¹ De forma estilizada, alguns autores chegaram a sugerir que no governo Temer o país era governado por uma “junta financeira” (Safatle, 2016).

à erosão do compromisso do pós-guerra no Norte Global (Madariaga, 2020). Assim, investigar a resiliência do neoliberalismo nos países centrais exige considerar esse processo de corrosão.

Na periferia do capitalismo, especialmente na América Latina, a trajetória foi distinta. A implementação do neoliberalismo ocorreu em geral de forma “rápida e abrangente, resultando em uma completa reestruturação das relações Estado-sociedade com profundas consequências para a construção de instituições e políticas públicas” (Madariaga, 2020, p. 9),²² no contexto de crise do desenvolvimentismo. Além do mais, essas reformas coincidiram com o processo de reconstrução das democracias liberais após o fim das ditaduras militares na região. O aprofundamento do neoliberalismo após a crise de 2008 não foi diferente, guardando uma diferença significativa da dinâmica do Norte Global.

Na União Europeia, tomada aqui como um caso exemplar da continuidade do neoliberalismo no período imediatamente posterior à *Grande Recessão*, as medidas de austeridade foram implementadas logo após as operações de resgate do sistema bancário e financeiro, que resultaram em um aumento expressivo da dívida pública (Tooze, 2018) (Gráfico II). É nesse contexto, que se estabiliza o que Streeck denomina como Estado consolidado, ou seja, a adoção de medidas para retomada da confiança dos credores do Estado não por meio do aumento das receitas, mas, principalmente, por meio do corte das despesas sociais (Streeck, 2017, 2018). Contrastando essa realidade com o Brasil, percebe-se que aqui a recuperação econômica foi rápida por causa das medidas anticíclicas adotadas pelo governo para conter a redução do consumo e do investimento, mas também por meio de políticas que eram adotadas desde 2006 (Carvalho, 2018). Sobre a adoção de medidas anticíclicas e não de cortes no orçamento que acompanham a queda das receitas, Singer argumenta que “o aumento dos gastos governamentais em 2009, que teve um sentido anticíclico, foi conquistado num instante de extrema vulnerabilidade do capitalismo, provocado pela gravíssima situação financeira internacional” (Singer, 2018, p. 158).

Somente com o advento da crise de 2015/16 se desencadeou um processo de reformas neoliberais. Ao contrário do que ocorreu na UE, no caso brasileiro foi preciso primeiro conquistar o poder, mais especificamente, o poder Executivo, para, em seguida, inscrever na Constituição os princípios da austeridade. Na UE, os próprios termos da união monetária continham cláusulas que resultaram em medidas de austeridade incontornáveis dado o arranjo institucional que os países

²² No original: “fast and sweeping, amounting to a complete restructuring of state-society relations with profound consequences for institution building and public policy”.

aderiram voluntariamente quando aceitaram a moeda única (Biebricher, 2018; Streeck, 2017, 2018).²³ Aqui, entretanto, a mudança ocorreu de forma rápida e abrupta, indo do “*ensaio desenvolvimentista*” para o programa do PMDB, “*Uma ponte para o futuro*”. Como explicar esse deslocamento tão repentino?

Para responder a essa questão, torna-se necessário definir os critérios de observação e de relevância analítica que orientarão a investigação. É a teoria que cumpre essa função, ao delimitar o campo observável e indicar quais fenômenos devem ser problematizados na realidade social. Assim, o objeto de pesquisa não é dado pela realidade empírica, mas sim construído a partir de uma problemática teórica (Bourdieu; Chamboredon; Passeron, 2015). Mesmo quando um fenômeno se apresenta como autoevidente, sua constituição como objeto científico exige a formulação de uma questão teórica bem estruturada, capaz de orientar tanto a coleta quanto a interpretação dos dados. Afinal, “o real nunca toma iniciativa, já que só dá respostas quando questionado” (Bourdieu; Chamboredon; Passeron, 2015, p. 48).

Essa concepção orienta o Capítulo I,²⁴ no qual se justifica o uso da teoria marxista como referencial teórico fundamental desta pesquisa, escolha que implica, portanto, a delimitação dos fenômenos considerados relevantes segundo esta perspectiva teórica. Tal teoria não pressupõe (ainda que alguns marxistas possam tê-la reduzido a algum tipo de mecanicismo determinista) uma determinação mecânica da política pela economia, tampouco postula a homogeneidade da classe capitalista ou sua unificação em torno de interesses idênticos. Além disso, procura-se afastar o risco de se perder em “relações intertemporais entre proposições abstratas” (Bourdieu; Chamboredon; Passeron, 2015, p. 18), o que levaria a relegar “o desenrolar da intriga para os bastidores e [colocar] em cena somente os desfechos” (Bourdieu; Chamboredon; Passeron, 2015, p. 18). Visa-se, assim, evitar que o movimento social seja reduzido a encadeamentos lógico-abstratos que negligenciem a mediação dos processos históricos concretos, resultando em desfechos previamente determinados. Como adverte Adorno, essa redução teórica pode cristalizar-se numa concepção cíclica do movimento social, em que “propriamente não pode haver o ‘outro’ ou o ‘novo’, mas (...) a sociedade é e deve

²³ O complexo arranjo institucional da união monetária, sem a correspondente união fiscal, levou à assinatura de uma série de tratados que estabeleceram regras fiscais. O Tratado de Maastricht, assinado em 1992, definiu as primeiras normas fiscais do bloco, com o objetivo de prevenir e corrigir excessos de déficit dos Estados-membros. O financiamento monetário dos déficits pelo Banco Central Europeu (BCE) foi proibido, assim como o resgate financeiro (*bail-out*) por parte de outros países do bloco. Além disso, estabeleceu-se um teto de 3% do PIB para o déficit público e de 60% para a dívida pública (Lopreato, 2022).

²⁴ Uma versão inicial do capítulo I foi publicada na coletânea “*Perspectivas para o trabalho no século XXI: uma contribuição a partir da sociologia*”, com o título: “*Tensões e transformações: o neoliberalismo em debate*” (Silva, 2024).

permanecer natureza, no sentido da repetição cega dos processos naturais” (Adorno, 2008, p. 69). Ao pressupor de antemão os desfechos históricos a partir dos próprios conceitos, corre-se o risco de suprimir a historicidade e aquilo que o autor chama de negatividade do social, elementos essenciais à crítica imanente da sociedade (Adorno, 2008).

Tal como propõe Biebricher, o neoliberalismo é aqui compreendido como uma problemática, (Biebricher, 2018). Trata-se de um conjunto de questões que atravessa todo o pensamento neoliberal, centrado na relação entre Estado e mercado. Essa problemática diz respeito às condições políticas e sociais que tornam possível o funcionamento dos mercados, concebidos como sistemas de preços que devem operar sem interferências. Nessa perspectiva, analisa-se a institucionalização de uma hegemonia de classe que permite que o mercado seja o principal organizador da economia, de modo que a distribuição da riqueza passe a ocorrer predominantemente por seu intermédio. Tal dinâmica produz efeitos significativos sobre as democracias, questão que será examinada a partir do caso brasileiro.

Após a definição do marco teórico e da forma como o conceito de neoliberalismo é utilizado na tese, realiza-se, no capítulo II,²⁵ uma análise geral das transformações que aconteceram no capitalismo brasileiro nas últimas quatro décadas, as quais são importantes para elucidar o que se investiga a partir do capítulo III, a saber, a “*estranha não morte do neoliberalismo*” diante da crise de 2008 e seu recrudescimento no contexto da crise de 2015/16. Dessa forma, torna-se possível evidenciar a resiliência do neoliberalismo.

Como argumenta Boito Jr., “[a] burguesia não é um bloco homogêneo envolvido num conflito simples e bipolar – o conflito entre o ‘capital’ e o ‘trabalho’ – e a sua heterogeneidade no plano econômico e político é multidimensional” (Boito Jr, 2025, p. 15). Por isso, não basta reconhecer a complexidade do fenômeno para, em seguida, reduzi-la, afirmando que o capital financeiro, supostamente onipresente, teria apenas se aliado, por conveniência, ao PMDB, levando este partido a implementar o programa da fração dominante do capital. Tal explicação, além de imprecisa, negligencia as dinâmicas internas do conflito intra e entre classes, as negociações e articulações entre diferentes frações de classe e entre classes. Como observa Madariaga, as políticas neoliberais geram ganhadores e perdedores dentro de um mesmo país e, por isso, precisam ser ativamente defendidas

²⁵ Uma versão inicial do capítulo II foi publicada na coletânea “*A tragédia de Sísifo: capital e suas crises no século XXI*”, sob o título “*Coalizões neoliberais, reformas estatais e crise(s) econômica(s): a virada e o retorno do neoliberalismo no Brasil*” (Silva, 2023).

pelos atores que delas se beneficiam. Mas, afinal, quem são esses atores? Quem sustenta politicamente tais reformas neoliberais? A literatura não é conclusiva quanto a isso (Madariaga, 2020), o que justifica a escolha por um estudo de caso, baseado na análise de dados qualitativos e complementado por dados quantitativos, com o objetivo de identificar padrões de apoio e oposição ao neoliberalismo e em quais contextos.

Em um primeiro momento, a decisão de setores da burguesia industrial de abandonar a coalizão desenvolvimentista pode parecer irracional ou incoerente para se alinhar a uma nova coalizão antidesenvolvimentista. Por isso, mostra-se adequada uma abordagem processual, sensível às disputas entre frações de classe, que permita compreender tais deslocamentos à luz de seus condicionantes históricos, políticos e ideológicos. A definição da agenda de reformas constitui uma etapa fundamental no desenrolar dos conflitos, pois a partir dela estabelece-se o conjunto de políticas consideradas possíveis e até mesmo desejáveis para enfrentar os problemas colocados pelo conflito social, econômico e político de um dado regime de acumulação. Isso é analisado no capítulo III,²⁶ dedicado à disputa pela agenda econômica.

O acesso direto aos integrantes da burguesia, necessário para compreender seus interesses, valores e formas de participação nos processos investigados neste trabalho, mostrou-se difícil. Diante dessa limitação, optou-se pela adoção de técnicas de pesquisa capazes apreender tais aspectos de modo indireto. Assim, realizou-se inicialmente um levantamento da frequência de palavras-chave em jornais de grande circulação nacional (*Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *Valor Econômico*) e, posteriormente, por uma análise de conteúdo (Krippendorff, 1990; Bardin, 2010; Sampaio; Lycarião, 2021) dos textos publicados no jornal *Valor Econômico*, selecionados a partir dos mesmos termos utilizados no levantamento da frequência.

O uso dessa fonte apresenta uma série de desafios, entre os quais se destaca o fato de que os textos jornalísticos constituem representações de fenômenos reais, e não os próprios fenômenos. A produção dessas representações, ainda que seus autores não tenham consciência disso, é orientada por determinados referenciais teóricos e/ou ideológicos.²⁷ Além disso, tanto a formação acadêmica

²⁶ Um esboço inicial do capítulo III foi apresentado na XXII Jornada do Trabalho, realizado em novembro de 2023 na Universidade Federal de Goiás. Uma nova versão foi apresentada no 14º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em agosto de 2024, na Universidade Federal da Bahia. Posteriormente, uma versão levemente alterada foi apresentada no 48º Encontro Anual da ANPOCS, realizado em outubro de 2024, na Universidade Estadual de Campinas. Agradeço os comentários críticos recebidos ao longo dos três eventos. Naturalmente, eventuais equívocos que ainda persistam são de minha inteira responsabilidade.

²⁷ Como aponta Kucinski, “[n]a ideologia do jornalismo econômico especificamente, influem muito as teorias econômicas dominantes em cada período” (Kucinski, 2007, p. 184).

do jornalista quanto a linha editorial do veículo podem levar a equívocos na atribuição de relações de causalidade e generalizações indevidas no jornalismo econômico, bem como a reprodução de ideologias (Kucinski, 2007). Soma-se a isso o fato de que os textos jornalísticos são produzidos com objetivos distintos daqueles da pesquisa científica e se encontram atravessados pelas mesmas relações de poder analisadas neste trabalho, ao mesmo tempo em que participam da conformação da realidade que busca retratar.²⁸ Diante disso, impõe-se o uso crítico dessa fonte, acompanhado de seu confronto com outras, o que foi realizado aqui principalmente por meio do cotejamento com a literatura especializada.

Feitas essas advertências quanto à natureza da fonte, o levantamento quantitativo da frequência de palavras-chave contribui para identificar as temáticas mais recorrentes no jornalismo e para aproximar a análise das questões mais significativas em torno da política econômica, bem como de sua temporalidade. Já a análise de conteúdo, como destaca Krippendorff, foi empregada por se tratar de “um método científico capaz de oferecer inferências a partir de dados essencialmente verbais, simbólicos ou comunicativos” (Krippendorff, 1990, p. 27).²⁹ Assim, a análise de conteúdo foi utilizada como o índice de um fenômeno não acessível de forma direta (Krippendorff, 1990). Embora essa abordagem indireta guarde imperfeições e significativas limitações, foi possível inferir a mudança na agenda de reformas econômicas e identificar os atores envolvidos nessa mudança.

É improvável que uma única fração de classe, isoladamente, consiga impor uma agenda de reformas; o mesmo vale para um partido específico ou para o sistema político em sua totalidade, caso não disponham de um apoio mais amplo. Por isso, recorre-se ao conceito de coalizões sociais amplas que, como propõe Madariaga, permite investigar os complexos processos de agregação de interesses (Madariaga, 2020), sendo adequado, neste contexto, o uso do *process tracing*. No caso analisado, observa-se a constituição de um amálgama em torno de uma agenda de reformas, o que evidencia formas concretas de convergência entre setores distintos da classe capitalista e do sistema político.

²⁸ Um exemplo emblemático é aquele que acabou por motivar o *impeachment* de Dilma Rousseff, inicialmente noticiado pelo *Valor Econômico* em 2014, em reportagem do jornalista Ribamar Oliveira. O jargão empregado por ele para designar o procedimento contábil em questão, “*pedaladas fiscais*”, popularizou-se rapidamente (Safatle; Borges; Oliveira, 2016). Tratava-se de operações realizadas pelo governo Rousseff nos anos de 2014 e 2015, consistentes em atrasos nos repasses a bancos públicos, com o objetivo de melhorar artificialmente o resultado fiscal. As manobras de 2015 foram incluídas no processo de *impeachment* e tornaram-se o principal argumento jurídico e político utilizado para justificá-lo (Queiroz, 2021). A expressão “*pedaladas fiscais*” foi amplamente reproduzida pelos meios de comunicação e teve papel decisivo na conformação da opinião pública, pois ofereceu à oposição um enquadramento retórico eficaz para pautar o debate político da época.

²⁹ No original: “*el análisis del contenido ha llegado a ser un método científico capaz de ofrecer inferencias a partir de datos esencialmente verbales, simbólicos o comunicativos*”.

A título de exemplo da disputa em torno da agenda de reformas, pode-se mencionar uma alternativa que não logrou êxito em aglutinar interesses mais amplos. Trata-se do chamado *capitalismo de Estado*, analisado por Musacchio e Lazzarini (Musacchio; Lazzarini, 2015).³⁰ Segundo os autores, a *Grande Recessão* teria reforçado, no Brasil, um modelo em que o governo exerce influência difusa sobre a economia, seja mediante participação acionária (minoritária ou majoritária) em empresas, seja por meio de crédito subsidiado ou outros privilégios a negócios privados. Embora, no capitalismo de Estado tradicional, o Estado – denominado como *Leviatã* – seja simultaneamente proprietário e gestor, foram se consolidando ao longo do tempo outras variações desse tipo de capitalismo. Os autores identificam dois tipos: o Estado como investidor majoritário e o Estado como investidor minoritário.

A crítica que então se formulou dirigia-se, explicitamente, às chamadas “*campeãs nacionais*”³¹ e àquilo que ficou conhecido como “*Agenda Fiesp*”. Ainda que essa crítica tenha encontrado ampla repercussão nos meios de comunicação de massa, em especial quando utilizada para atacar os governos petistas (e não o empresariado), a agenda que efetivamente se consolidou como eixo das reformas neoliberais foi a da austeridade fiscal. Ao enfatizar a vinculação entre os governos petistas e uma fração específica do empresariado, essa crítica reduzia suas chances de obter apoio – justamente entre aqueles a quem buscava interpelar. Por essa razão, sua capacidade de articular uma convergência mais ampla de interesses permaneceu bastante limitada.

A importância das disputas em torno de uma agenda econômica para o amálgama das coalizões torna-se inteligível quando se examinam os conflitos em torno do “*ensaio desenvolvimentista*” e seus desfechos. Faz-se necessário, então, investigar como as frações do capital mobilizaram seus recursos de poder, com destaque para a atuação das frações bancário-financeira e industrial ao longo daquele período, aspecto desenvolvido no capítulo IV.³² O governo Rousseff

³⁰ Em obra anterior, *Capitalismo de Laços*, Lazzarini argumenta que, no capitalismo brasileiro, as instituições econômicas estão profundamente permeadas pela política. Nesse contexto, os agentes econômicos passam a agir de modo racional ao buscar vínculos com políticos: tais relações, ainda que não resultem em maior eficiência econômica, ampliam os lucros das empresas ou tornam viáveis negócios que, de outra forma, não se sustentariam sem apoio político (Lazzarini, 2011). Posteriormente, no livro “*Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios – Brasil e outros países*”, escrito em coautoria com Musacchio, o autor aprofunda essa reflexão sobre a atuação estatal na economia. Vale notar que, no prefácio a uma das poucas obras publicadas em português sobre a escola da “Escolha Pública” (*Public Choice*), vertente central do pensamento neoliberal, também conhecida como Escola da Virgínia, o livro *Reinventando o capitalismo de Estado* é apontado como uma contribuição relevante baseada nessa tradição teórica (Butler, 2015).

³¹ “Em nossa opinião (...) o surgimento de campeões nacionais, como a JBS, cuja expansão se baseou em capital subsidiado pelo governo do país de origem, é manifestação do *modelo Leviatã como investidor minoritário*” (Musacchio; Lazzarini, 2015, p. 10 grifos meus).

³² Algumas das ideias desenvolvidas nesse capítulo foram apresentadas no 20º Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado no formato *on-line* em julho de 2021, e no 46º Encontro Anual da ANPOCS, em outubro de 2022, realizado

atendeu a diversas reivindicações da burguesia industrial e abriu um campo de divergências com os integrantes do sistema financeiro, em especial com os banqueiros dos bancos privados, em torno da redução dos juros praticados. Destacam-se aqui dois pontos: (i) a resiliência do neoliberalismo, entendida como a institucionalização de reformas que, mesmo diante de iniciativas para construir alternativas, preservam aspectos fundamentais difíceis de serem revertidos, no caso brasileiro, a política monetária se mostrou particularmente refratária a mudanças substantivas; e (ii) o fracasso do “*ensaio desenvolvimentista*”, que fragilizou o governo Rousseff na construção de uma alternativa efetiva ao neoliberalismo. Essa fragilização tornou-se particularmente evidente no início do segundo mandato, quando a adoção de um ajuste fiscal intenso minou a coalizão que havia sustentado os governos petistas.

Nesse contexto, a posição da Febraban, antes contrária a medidas centrais do “*ensaio desenvolvimentista*”, passou a convergir com a da Fiesp em torno da substituição desse arranjo por uma agenda de austeridade. Para compreender a mudança de posicionamento das federações ao longo do período analisado, realizou-se uma análise de conteúdo de textos jornalísticos que continham, como palavras-chave, “*Fiesp*” e “*Febraban*” em alguns jornais. Essa estratégia metodológica decorreu das limitações de acesso direto aos atores sociais investigados, oferecendo, contudo, uma via consistente para captar suas posições e preferências. A convergência de interesses entre as duas frações se consolidou a partir de 2016, quando o PMDB se afirmava como alternativa de poder após a definição do *impeachment* como via para a saída de Dilma Rousseff. Naquele momento, o programa do partido, lançado meses antes, funcionou como polo de agregação dessas preferências até então divergentes.

O argumento sustentado neste trabalho é o de que a agenda de reformas formulada pela ala do PMDB liderada por Michel Temer foi desenhada para minimizar divergências entre as frações da burguesia, concentrando o ônus do ajuste sobre a classe trabalhadora, sobretudo entre os segmentos mais dependentes de direitos sociais (saúde, educação e previdência). Diferentemente de propostas associadas ao chamado “*capitalismo de Estado*” (Musacchio; Lazzarini, 2015), potencialmente geradoras de tensões entre frações capitalistas beneficiadas pelas políticas dos governos Lula e Rousseff, a agenda pemedebista consolidou-se ao adotar uma diretriz central: afirmar o mercado

também no formato *on-line*. Sou grato pelos comentários críticos recebidos à época, permanecendo, naturalmente, sob minha inteira responsabilidade eventuais equívocos ainda presentes.

como eixo estruturante do desenvolvimento nacional e, implicitamente, defender a retração das políticas redistributivas.

O programa “*Uma ponte para o futuro*” expressa esses princípios, ao mesmo tempo em que evidencia uma hierarquização de interesses, pois privilegia sobretudo os credores do Estado. Tal orientação, reflete um consenso no plano das ideias, bem como a hegemonia de determinadas frações da classe capitalista. A análise de sua formulação é esclarecedora para compreender o processo de constituição da nova coalizão, sendo o programa do PMDB examinado em detalhe no capítulo V.³³

As coalizões não se formam em abstrato, mas em circunstâncias históricas específicas. Nesse sentido, o fracasso das políticas econômicas implementadas no primeiro governo Rousseff produziu um contexto adverso. No início do segundo mandato, verificou-se uma guinada em relação à estratégia anterior, com a adoção de medidas de austeridade que, embora não tivessem orientado a campanha de 2014, passaram a ditar a resposta governamental ao crescimento econômico pífio. O resultado, como mostram Mello e Rossi, foi desastroso: além de aprofundar a recessão, tais medidas provocaram rupturas com a base social do governo e acirraram conflitos no Congresso (Mello; Rossi, 2017). O ajuste fiscal de 2015, longe de estabilizar o governo, aprofundou a conjuntura crítica que viabilizou não apenas a deposição da presidenta, mas também a imposição de uma agenda de austeridade constitucionalizada na EC nº 95, que fixou uma regra fiscal que impôs um limite aos gastos primários, conhecido popularmente como “*Teto de gastos*”.

As reações das frações do capital ao ajuste recessivo promovido pelo governo Rousseff foram heterogêneas. A Fiesp posicionou-se contra, sobretudo porque o aumento de tributos também recairia sobre o setor industrial. Como sugere Fairfield, o empresariado tende a formular de modo mais imediato e nítido suas preferências em matéria tributária, na medida em que a elevação de tributos impõe perdas claras e facilmente identificáveis (Fairfield, 2015). O apoio da burguesia industrial à nova coalizão, deu-se em certa medida pela sua posição antitributária no contexto da crise de 2015/16. O símbolo do processo de *impeachment* foi um pato amarelo, utilizado inicialmente pela Fiesp em sua campanha contra o aumento de tributos do ajuste fiscal. A Febraban, por sua vez, apoiou o ajuste, já que este sinalizava melhora das contas públicas e garantia a preservação da dívida pública, principal ativo financeiro do país (Bruno et al., 2011), subordinando novamente a política fiscal à política

³³ Uma versão inicial deste capítulo foi apresentada no VI Encontro Internacional Teoria do Valor Trabalho e Ciências Sociais, realizado em dezembro de 2024, na Universidade de Brasília. Sou grato pelos comentários críticos recebidos à época, permanecendo, naturalmente, sob minha inteira responsabilidade eventuais equívocos ainda presentes.

monetária. Do ponto de vista do sistema financeiro, o Estado brasileiro oferece ótimas oportunidades de acumulação de capital por meio da dívida pública, cujo risco aparece apenas quando governos são considerados “inconsequentes” em seus gastos (Streeck, 2018). Essa visão se ancora em uma concepção monetarista, descrita por Mollo de forma precisa:

[a] ideia, do ponto de vista monetário, é a de que o Estado tem um viés inflacionário, porque para gastar mais do que arrecada precisa emitir moeda e, assim fazendo, gera inflação. A inflação, nessa visão (e somente nesta), é vista como a única consequência deste tipo de comportamento, porque esses economistas acham que a moeda ou crédito injetado na economia não estimula de forma duradoura o crescimento da produção, da renda e do emprego (Mollo, 2015, p. 83–84).³⁴

Com base nesse enquadramento, defende-se que, para garantir uma sociedade “justa e sustentável” do ponto de vista das finanças públicas, seria necessário implementar reformas estruturais capazes de reduzir o caráter discricionário da política fiscal, reforçando, assim, os mecanismos de austeridade permanente. Com isso, reservou-se ao Partido dos Trabalhadores (PT) e aliados o estigma de defenderem concepções equivocadas sobre Estado e mercado, além de serem associados à promoção da corrupção.

A burguesia industrial, em diversos momentos, não apenas aderiu mas também atuou como apoiadora e defensora do programa do PMDB, ainda que esse posicionamento possa parecer contraditório à luz dos interesses dessa fração. Sustenta-se, neste trabalho, que a posição do capital industrial só pode ser compreendida a partir do contexto em que se deu sua formulação e implementação.

Do ponto de vista distributivo, as reformas atingiram fundamentalmente a classe trabalhadora, pois é ela quem acessa e demanda os direitos sociais. Os banqueiros e industriais e suas principais entidades de representação apoiaram essas medidas, em especial aquela adotada pelo governo Temer logo após sua posse: o envio ao Congresso de Proposta de Emenda à Constituição que restringia os gastos públicos. No capítulo VI, analisam-se as posições dessas duas frações à luz do contexto em que foram realizadas. Examina-se também o processo legislativo de tramitação da PEC, que se destacou por ter sido uma das de aprovação mais rápida até então.

Para compreender o amplo consenso em torno da proposta, foram entrevistados deputados e deputadas, assessores parlamentares, um analista legislativo e um jornalista com ampla experiência em cobertura econômica. Os elementos centrais dessa reforma podem ser interpretados como

³⁴ Para um exame aprofundado das controvérsias em torno da teoria monetária, especialmente do debate acerca da neutralidade ou não da moeda, ver (Mollo, 2019).

neoliberais, na medida em que se enquadram na problemática que redefine a relação entre Estado e mercado, limitando institucionalmente alternativas ao restringir de modo significativo a discricionariedade da política fiscal.

Foi no governo Temer que o neoliberalismo voltou a avançar de maneira mais intensa. Se não é possível afirmar que os governos petistas tenham promovido o avanço do neoliberalismo,³⁵ tampouco se pode dizer que conseguiram contornar, de modo sustentável, as limitações impostas pelas reformas liberais anteriores às políticas alternativas ao neoliberalismo, pelo menos de modo sustentável: foram favorecidos pelo contexto internacional, e pela *Grande Recessão* que gerou um momento de enfraquecimento dos pilares do neoliberalismo. Miguel defende que, mais do que reformismo fraco, como propõe Singer, a política petista pode ser definida como “*reformismo superficial*”. “A ausência de um projeto pode ser creditada a essas circunstâncias, de adaptação a uma correlação de forças adversa e de busca de brechas pontuais para promover mudanças localizadas” (Miguel, 2022, p. 188).

³⁵ Lavinas destaca que nos governos petistas avançou significativamente a financeirização em todo o sistema de proteção social, portanto, é necessário um cuidado extra para não confundir o discurso político com os próprios fatos durante as gestões petistas (Lavinas, 2015).

Capítulo I – Neoliberalismo como “*ferramenta analítica*”: construindo o objeto de pesquisa

Também faz parte da defesa da razão o combate àqueles que mascaram sob as aparências da razão os seus abusos de poder, ou que se servem das armas da razão para fundamentar ou justificar um império arbitrário.
Pierre Bourdieu. *Contrafogos I*.

No início de 2022, o jornal *Folha de S. Paulo* publicou a tradução de um artigo do jornal estadunidense *The New York Times* que noticiava uma iniciativa das fundações *William and Flora Hewlett*³⁶ e *Omidyar Network*³⁷ voltada a desenvolver “um novo conjunto de ideias para orientar a economia” (Lohr, 2022). Segundo o presidente da Fundação *Hewlett*, “[o] neoliberalismo está morto, mas não criamos um substituto” (Lohr, 2022). A fim de criar, portanto, esse substituto do neoliberalismo, as fundações anunciaram um investimento de pouco mais de US\$ 41 milhões³⁸ (US\$ 35 milhões da Fundação *Hewlett* e US\$ 6,5 milhões da *Omidyar Network*) em pesquisas para “pensar em alternativas”, valor que correspondia a cerca de R\$ 212 milhões na época. O presidente da Fundação *Hewlett* afirmou ainda que a *Open Society* e a Fundação *Ford* também haviam se comprometido a aportar recursos adicionais.

Os valores inicialmente anunciados seriam destinados à Escola *Kennedy* da Universidade de *Harvard*, à Universidade *Howard*, à Universidade *John Hopkins*, ao Instituto de Tecnologia de *Massachusetts* (MIT em inglês) e ao Instituto Santa Fé, cabendo a cada instituição criar um programa de pesquisa e desenvolver uma abordagem própria sobre a temática. No caso do MIT, por exemplo, ficou estabelecido o estudo dos desafios enfrentados por trabalhadores sem diploma universitário nos

³⁶ A Fundação *William and Flora Hewlett* é uma fundação privada e conhecida também como Fundação *Hewlett*. Promove programas de doação de dinheiro para áreas como educação, meio ambiente, desenvolvimento global e população, além de artes cênicas e filantropia. Ela foi criada em 1966 por um dos cofundadores da empresa estadunidense *Hewlett-Packard* (HP), *William Redington Hewlett*, e sua esposa, *Flora Lamson Hewlett*. Atualmente é uma das maiores fundações dos EUA com ativos de aproximadamente US\$ 14 bilhões. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Hewlett_Foundation. Acesso em: 05 out. 2025.

³⁷ A *Omydiar Network* foi criada em 2004 pelo fundador da empresa *Ebay*, Pierre Omydiar, junto com sua esposa, Pamela Kerr. A fundação se autointitula como uma “empresa de investimento filantrópico” composta por uma fundação e uma empresa de investimento de impacto social com fins lucrativos. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Omidyar_Network. Acesso em: 05 out. 2025.

³⁸ É possível ler sobre a iniciativa no site da Fundação *Hewlett*. Disponível em: <https://hewlett.org/newsroom/major-philanthropies-launch-effort-to-establish-multidisciplinary-centers-at-leading-academic-institutions/>. Acesso em: 05 out. 2025.

Estados Unidos com o objetivo de propor “medidas que [pudessem] melhorar seus empregos ou levá-los a ocupações mais bem remuneradas” (Lohr, 2022).

Essa notícia chama atenção por várias razões. A mais imediata, talvez, seja pelo reconhecimento do neoliberalismo por uma universidade da *Ivy League* e de outras instituições estadunidenses consideradas *mainstream*.³⁹ Não é apenas o reconhecimento do neoliberalismo que se destaca, mas principalmente de que ele foi apontado como fonte de uma série de problemas contemporâneos.

O conceito de neoliberalismo, por muito tempo, foi proscrito no debate público, sendo empregado, antes da crise de 2008, quase que exclusivamente, por seus críticos. Entretanto, a própria crise financeira de 2008 e seus desdobramentos contribuíram para que o termo fosse incorporado de forma mais ampla, passando a ser utilizado e pesquisado para examinar o capitalismo contemporâneo. Nesse processo, inclusive instituições completamente insuspeitas de serem críticas do neoliberalismo, como o FMI, passaram a tratá-lo de maneira mais cautelosa, associando o baixo crescimento econômico das últimas décadas às políticas neoliberais (Furceri; Loungani; Ostry, 2016).

Outro ponto que chama atenção é que, já em 1973, David Packard, um dos fundadores da empresa *Hewlett-Packard* (HP), argumentou que o empresariado não deveria continuar doando recursos às universidades que não contribuíssem diretamente para os interesses das empresas financiadoras ou para a prosperidade do “sistema de livre-iniciativa”. Prescrevia ele a outros empresários: “[n]o futuro precisamos concentrar nosso dinheiro e nossa energia nos departamentos (...) que tragam uma contribuição específica para nossas empresas consideradas individualmente, ou para a prosperidade de nosso sistema de livre-iniciativa em geral.” (Packard citado em Chamayou, 2020, p. 138).

Como mostra Chamayou, isso se insere no contexto de uma ofensiva da classe capitalista para retomar parte do poder econômico e poder político perdidos no período do pós-guerra (Chamayou, 2020). Quase cinquenta anos depois da declaração de Packard citada mais acima, a fundação criada pelo seu sócio começou a financiar uma pesquisa para formular uma alternativa ao neoliberalismo (obviamente que não uma alternativa ao capitalismo). Talvez, tal como há décadas, a preocupação seja manter a capacidade de influenciar os rumos do capitalismo estadunidense e por conseguinte

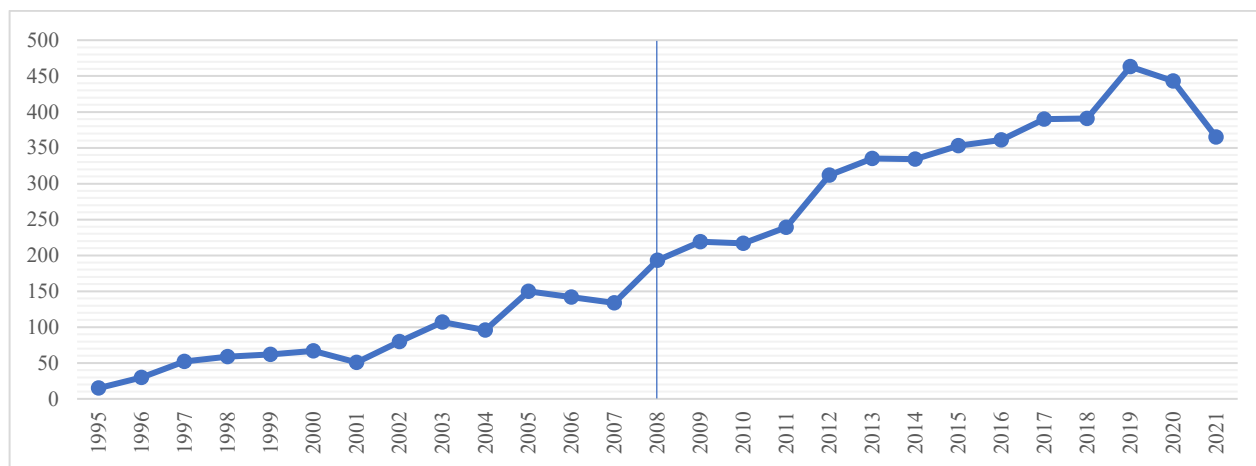
³⁹ Neste trabalho, adota-se a definição de Dequech: *mainstream* designa ideias com prestígio e influência na academia, isto é, ensinadas nas universidades mais renomadas, publicadas nas revistas de maior destaque, financiadas pelas principais agências de fomento e agraciadas com prêmios prestigiosos. Importa distinguir *mainstream* de ortodoxia; esta última corresponde à “escola de pensamento mais recentemente dominante” (Dequech, 2025, p. 7).

global ou, nos termos desta pesquisa, para manter o poder instrumental e o poder estrutural da classe capitalista. Além disso, há de se notar a expectativa dos financiadores em criar um capitalismo com características distintas da atual fase, consideradas insustentáveis e/ou potencialmente instáveis. Apesar da surpresa, ironia e até perplexidade que tal notícia possa causar, ela recoloca no centro do debate o próprio conceito de neoliberalismo. Nas próximas seções deste capítulo, serão discutidas questões teóricas a seu respeito e apresentada a definição adotada neste trabalho para investigar as transformações do capitalismo brasileiro entre as crises de 2008 e 2015/16.

I. Estudos sobre o neoliberalismo (*neoliberalism studies*)

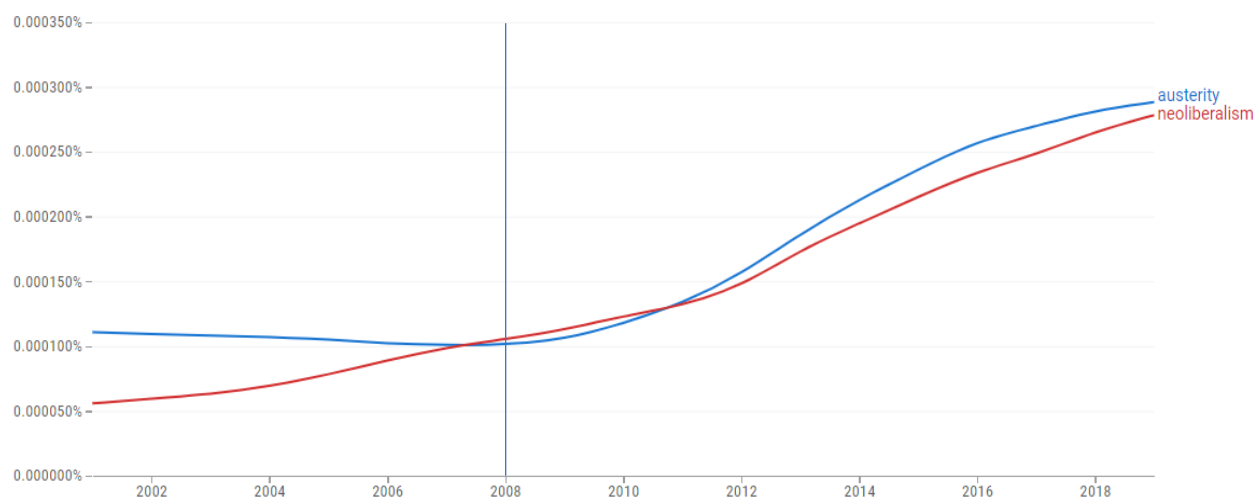
Neoliberalismo é um conceito que tem atraído crescente atenção de pesquisadores de várias áreas, e seu uso tem se ampliado nos últimos anos (Gráficos III e IV). Ainda assim, não há consenso quanto ao seu significado, de modo que o termo permanece relativamente amorfo (Springer; Birch; MacLeavy, 2016). Em razão dessa indefinição conceitual, alguns autores chegaram a questionar a validade do termo (Venugopal, 2015). Apesar disso, sem um consenso conceitual, novas perspectivas passaram a ser exploradas para investigar o neoliberalismo, como aquelas desenvolvidas nos estudos culturais, na antropologia, nos estudos sobre tecnologia e ciências e nos estudos sobre saúde pública (Cahill et al., 2018).

Gráfico III – Frequência do termo “neoliberalism” no título de artigos em periódicos revisados por pares, de 1995 a 2021



Fonte: Portal de periódicos CAPES (pesquisa de artigos que tenham no título o termo “neoliberalism” em periódicos revisados pelos pares); levantamento realizado em novembro de 2022. Elaboração própria.

Gráfico IV – Recorrência dos termos “neoliberalism” e “austerity”, de 2001 a 2019



Fonte: *Google Books Ngram Viewer* (<https://books.google.com/ngrams/>).⁴⁰

Os usos diversificados do conceito sugerem a estruturação de um campo de pesquisa, que alguns pesquisadores denominam como estudos sobre o neoliberalismo (*neoliberalism studies*) (Cahill et al., 2018). Conforme apontam Cahill *et al.*, do ponto de vista teórico os estudos sobre o neoliberalismo podem ser agrupados em sete categorias: (a) a abordagem marxista, que explica o neoliberalismo como uma hegemonia de classe ou um projeto de classe que beneficia o capital em detrimento do trabalho; (b) a abordagem foucaultiana, que entende o neoliberalismo como uma forma específica de governamentalidade; (c) a análise ideacional, que compreende o neoliberalismo como o produto de doutrinas neoliberais normativas, difundidas por *think-tanks* e intelectuais; (d) a abordagem histórica e filosófica da economia, que estuda o neoliberalismo através da análise detalhada da evolução de correntes particulares do pensamento econômico liberal e suas formas de organização para propagá-las; (e) a abordagem institucional, que toma as instituições como a variável-chave que determina a forma que o neoliberalismo assume em diferentes locais; (f) a abordagem da teoria da regulação, que entende o neoliberalismo como um conjunto institucional que se materializou após a crise da década de 1970 e que veio facilitar a acumulação de capital até a *Grande Recessão*; e (g) a abordagem geográfica que entende o neoliberalismo como um processo

⁴⁰ A ferramenta *Google Ngram*, disponibilizada pelo *Google*, permite consultar a frequência de ocorrência de termos em livros digitalizados e indexados pela própria empresa. Embora a base inclua obras em diversos idiomas, os resultados apresentados nesta pesquisa referem-se exclusivamente aos livros em língua inglesa indexados pelo *Google*. Cabe ressaltar, contudo, que os dados devem ser interpretados com cautela, uma vez que não há pleno conhecimento público sobre o escopo e os critérios de digitalização adotados pela empresa, além da impossibilidade de aplicar filtros por área de conhecimento ou disciplina.

sempre emergente e contestado, e focado em sua desigualdade inerente e variação (Cahill et al., 2018).

Essa diversidade reflete a amplitude dos estudos sobre o neoliberalismo e a riqueza das abordagens produzidas, que muitas vezes apresentam enfoques inesperados ou mesmo contraditórios entre si. É interessante notar que esse aumento de interesse possui um marco significativo: a própria crise do neoliberalismo (Gráficos IV e V). O desafio, nesse contexto, tem sido compreender como os desdobramentos dessa crise produziram um recrudescimento do neoliberalismo, em vez de sua superação, e, portanto, por que ele não foi substituído por outro paradigma.

II. O debate recente sobre o neoliberalismo no Brasil

No Brasil, a produção teórica após a crise de 2015/16 tem se orientado significativamente pela abordagem foucaultiana, principalmente pela influência do livro *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*, dos franceses Pierre Dardot e Christian Laval. O livro foi publicado na França em 2009 e traduzido e publicado no Brasil pela editora Boitempo em 2016. O lançamento da obra coincidiu com o recrudescimento das políticas neoliberais no Brasil após o *impeachment* de Dilma Rousseff e contribuiu para a renovação do debate sobre o tema. No *Google Acadêmico*, ele aparece com 5.267 citações entre 2016 e 2024.⁴¹ O mesmo livro, traduzido para o inglês e publicado em 2014 pela editora Verso com o título “*The new way of the world: on neoliberal society*”, é citado 2.125 vezes, utilizando o mesmo *Google Acadêmico* no período de 2014 a 2024.⁴²

Em 2017, a editora Boitempo lançou outra obra de Dardot e Laval: *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI* – no *Google Acadêmico*, a obra aparece com 669 citações entre 2017 e 2024.⁴³ Uma série de outras obras que seguem abordagem semelhante foi publicada nos anos recentes. Entre elas, destaca-se o livro de Thomas Lemke, “*Foucault, governamentalidade e crítica*”, publicado em 2017 pela editora Alameda. Uma busca no *Google Acadêmico* pelo termo “*nova razão do mundo*”, em páginas em português,⁴⁴ evidencia o crescimento desse debate. Em 2016, havia 61

⁴¹ Disponível em:

https://scholar.google.com/scholar?as_sdt=2005&as_yhi=2024&as_ylo=2016&cites=16601042562049094817&hl=pt-BR&oi=chcs&scioldt=0%2C5&scipsc=. Acesso em: 04 out. 2025.

⁴² Disponível em: https://scholar.google.com/scholar?oi=bibs&hl=pt-BR&cites=9540127643122126106&as_sdt=5. Acesso em: 04 out. 2025.

⁴³ Disponível em: https://scholar.google.com/scholar?cites=9411633098320200837&as_sdt=2005&scioldt=0,5&hl. Acesso em: 04 out. 2025.

⁴⁴ Disponível em:

https://scholar.google.com/scholar?q=%E2%80%99Cnova+raz%C3%A3o+do+mundo%E2%80%99D+&hl=pt-BR&lr=lang_pt&as_sdt=0%2C5&as_ylo=2016&as_yhi=2024. Acesso em: 04 out. 2025.

documentos contendo a expressão; em 2017, 149; em 2018, 342; em 2019, 536; em 2020, 775; em 2021, 968; em 2022, 961; em 2023, 1.060; em 2024, 1.070 resultados. Sem a pretensão de realizar aqui um levantamento sistemático e exaustivo, os poucos dados apresentados permitem indicar o impacto significativo da obra dos franceses Dardot e Laval na produção acadêmica brasileira sobre o neoliberalismo.

Para fins de comparação, a interpretação do marxista David Harvey sobre o neoliberalismo – apresentada no livro *Neoliberalismo: história e implicações*, publicado em 2008 pela editora Loyola –, que pode ser associada a abordagem marxista, foi citada 2.724 vezes, no período de 2016 a 2024, segundo consulta no *Google Acadêmico*.⁴⁵

A abordagem foucaultiana sobre o neoliberalismo⁴⁶ sustenta que a sobrevivência do neoliberalismo não constitui uma anomalia ao paradigma,⁴⁷ pelo contrário, sugere que, além de não ser uma anomalia, a abordagem tem um instrumental analítico que prognosticava a sobrevivência do próprio neoliberalismo. Os autores citados anteriormente argumentam no prefácio à edição brasileira de *A nova razão do mundo* que

a crise não foi suficiente para fazer o neoliberalismo desaparecer. Muito pelo contrário, a crise apareceu para as classes dominantes como uma oportunidade inesperada. Melhor, como um modo de governo. Ficou demonstrado que o neoliberalismo, apesar dos desastres que engendra, possui uma notável capacidade de autofortalecimento. Ele fez surgir um sistema de normas e instituições que comprime as sociedades como um nó de força. As crises não são para ele uma ocasião para limitar-se, como aconteceu em meados do século XX, mas um meio de prosseguir cada vez com mais vigor sua trajetória de ilimitação. *O capitalismo, com ele, não parece mais capaz de encontrar compensações, contrapartidas, compromissos*. A maneira como a crise de 2008 foi provisoriamente superada, com uma inundação de moeda especulativa emitida pelos bancos centrais, mostra que a lógica neoliberal escapa de maneira extraordinariamente perigosa (Dardot; Laval, 2016, p. 7–8 grifos meus).

Um exemplo de explicação sobre a crise brasileira que utiliza essa abordagem é a de Andrade, que assinala que “as leituras marxistas de David Harvey e de Duménil e Lévy não enxergariam o que haveria de singular no neoliberalismo: *as técnicas de poder inéditas sobre as condutas e as*

⁴⁵ Disponível em: https://scholar.google.com/scholar?cites=4551145937179617219&as_sdt=2005&scioldt=0,5&hl. Acesso em: 04 out. 2025.

⁴⁶ A obra de Dardot e Laval declaradamente foi influenciada por Michel Foucault. O curso de Foucault no ano letivo de 1978/1979 no *Collège de France* foi publicado pela primeira vez em francês em 2004 sob o título: “*Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*”. Em 2007, surge a primeira tradução para o espanhol e em 2008 em inglês e português (Chamorro, 2022).

⁴⁷ Utilizo o termo anomalia no sentido epistemológico tal como entendido por Thomas Kuhn, ou seja, um caso ou elemento que desafia um paradigma (Kuhn, 2013).

subjetividades” (Andrade, 2019, p. 119 grifos meus). O autor argumenta que a crise brasileira de 2016 foi uma crise econômica e de representatividade, mas não de governamentalidade. Na mesma esteira, Laval argumenta que a vitaliciedade da análise de Foucault sobre o neoliberalismo se deve a ela ir “muito além do campo econômico apenas, das normas neoliberais da concorrência e da empresa. O termo ‘subjetivação’, próprio do ‘último Foucault’ permitiu descrever múltiplos mecanismos de poder e fenômenos psíquicos” (Laval, 2020, p. 31). Dessa forma, pode-se sugerir que essa tradição de leitura foucaultiana do neoliberalismo constitui uma das fontes para pesquisas que buscam compreender as formas de subjetivação na era da “*estranha não morte do neoliberalismo*”.

A abordagem foucaultiana também se estende à análise da crise da democracia, na medida em que o neoliberalismo não é compreendido como um tipo de política econômica ou como uma institucionalização de um tipo de relação entre Estado e mercado. Assim, essa abordagem teoriza sobre a crise democrática a partir do conceito de governamentalidade neoliberal, apontando que o efeito central da governamentalidade é o de responsabilizar o indivíduo, sobretudo imputando-lhe a culpa por supostas más escolhas, deslocando a atenção das determinações estruturais para as condutas individuais. Dessa forma, a governamentalidade neoliberal perverteria a linguagem da democracia liberal.

Contudo, algumas críticas têm sido direcionadas a essa abordagem, como a formulada por Miguel, que observa:

[d]e acordo com [Wendy] Brown, por ser uma racionalidade governativa abrangente, o neoliberalismo pode permanecer dominante mesmo quando sua política econômica é pausada ou revertida – ele permanece de pé se continua imperando a lógica da concorrência universal e da redução das pessoas a meros suportes do capital humano. Essa disjunção entre o neoliberalismo como modo de relação entre mercado e Estado e neoliberalismo como razão do mundo é essencial para sua leitura de crise da democracia, que se conserva, no final das contas, no âmbito da separação bastante convencional entre economia e política (Miguel, 2022, p. 50–51).

Dardot e Laval apontam para os déficits explicativos de análises que incorrem em algum tipo de economicismo,⁴⁸ exatamente pelo determinismo que “fechando-se numa concepção que faz da ‘lógica do capital’ um motor autônomo da história, elas reduzem a história a uma repetição dos mesmos roteiros, com as mesmas personagens vestidas com novos figurinos e as mesmas intrigas situadas em novos cenários” (Dardot; Laval, 2016, p. 21–22). Eles continuam o argumento e

⁴⁸ O economicismo também pode ser entendido em outra chave interpretativa, tal como propõe Francisco de Oliveira, como as análises que têm o vício metodológico de isolar as condições econômicas das políticas, característica que anda lado a lado com a “recusa em reconhecer-se como ideologia” (Oliveira, 2003, p. 30).

defendem que “[e]m vez de um modo econômico de produção cujo desenvolvimento é comandado por uma lógica que age à maneira de uma ‘lei natural’ implacável, o capitalismo é um ‘complexo econômico-jurídico’ que admite uma multiplicidade de figuras singulares” (Dardot; Laval, 2016, p. 26). Contudo, as explicações marxistas não podem ser estilizadas ao ponto de considerar que seria inerente a essa abordagem incorrer, sempre e necessariamente, em algum tipo de determinismo que a impediria de captar o que há de singular no capitalismo neoliberal ou de apreender o âmbito jurídico-institucional. Além disso, a mesma crítica que a abordagem foucaultiana dirige ao marxismo – a saber, a tendência a atribuir à lógica do capital o papel de motor autônomo da história – pode ser direcionada à própria noção de governamentalidade, cuja implacabilidade tende a subordinar, apesar das figuras singulares, todos os processos a uma única racionalidade, como se houvesse uma espécie de astúcia da “lógica neoliberal” ou de uma “lógica normativa global” (Dardot; Laval, 2016).

Em algumas interpretações a própria governamentalidade aparece como sujeito histórico, ainda que isso seja uma forma de desenvolver o argumento, ou um recurso expositivo. Tal formulação sugere um processo sem atores sociais: os próprios mecanismos de poder atuariam como sujeitos. É o que ocorre, por exemplo, em análises que afirmam que a “governamentalidade neoliberal instrumentaliza as crises de modo a reforçar seu dispositivo de poder, impossibilitando a transição para outro regime de acumulação e convertendo a instabilidade em estado crônico” (Andrade, 2019, p. 109).

Aplicando-se a abordagem foucaultiana à crise de 2015/16, as reformas neoliberais no Brasil podem ser lidas como um novo momento de reforço da governamentalidade; nessa abordagem, a atenção recai sobre os dispositivos de produção de subjetividades, mais do que sobre os conflitos intra e interclasses.

Como observa Zamora ao comentar a produção de Foucault na década de 1970, “o conceito de ‘classe social’ desaparecia da análise do filósofo, a luta contra o capitalismo era gradualmente substituída por uma batalha contra a normalização das condutas e as identidades impostas aos sujeitos, assim como contra o marxismo e o ‘estatismo social’”⁴⁹ (Zamora, 2017, p. 84).⁵⁰

⁴⁹ No original: “*el concepto de ‘clase social’ desaparecía del análisis de filósofo, la lucha contra el capitalismo era gradualmente sustituida por una batalla contra la normalización de las conductas y las identidades impuestas a los sujetos, así como contra el marxismo y el ‘estatismo social’*”.

⁵⁰ São escassas as análises críticas à interpretação foucaultiana do capitalismo publicadas em português. Pode-se destacar o artigo de Boito Jr., porém o autor não avalia a interpretação foucaultiana sobre o neoliberalismo (Boito Jr., 2007). O livro organizado por Zamora e Behrent concentra algumas das críticas dirigidas à abordagem foucaultiana, ressaltando o

Já o enfoque centrado na luta de classes, ainda que não exclua a dimensão subjetiva, ilumina fenômenos e processos sociais de outra ordem e permite identificar relações causais distintas, como aquelas ligadas à organização dos interesses de classe e de frações de classe, à recomposição de alianças em novas coalizões sociais e ao exercício do poder econômico e político. Essa perspectiva oferece, portanto, uma explicação alternativa à da governamentalidade foucaultiana para a “*estranha não morte do neoliberalismo*”: trata-se da capacidade de reconstituir, em conjunturas críticas, uma coalizão de classes favorável às reformas de caráter neoliberal, que acabam por limitar as políticas econômicas possíveis para governos eleitos e redefinindo, assim, os próprios limites do possível.

A abordagem institucionalista também tem sido utilizada para analisar as transformações do capitalismo brasileiro. Os modelos analíticos utilizados procuram apreender a multiplicidade de interações entre Estado, mercado e sociedade, o que tem conferido centralidade ao debate sobre o neoliberalismo. Como observam Niederle, Santos e Monteiro, um dos modelos explicativos enfatiza as mudanças de regime político associadas à chegada do PT ao poder em 2003, interpretando o período como uma transição de um Estado neoliberal para um Estado social-desenvolvimentista. Um segundo modelo, ao contrário, concentra-se nas racionalidades da acumulação capitalista, destacando a continuidade das estruturas neoliberais (Niederle; Santos; Monteiro, 2021).

A partir de estudos empíricos sobre diferentes setores da economia, os autores mostram que ambas as leituras apresentam limitações quando confrontadas com casos concretos. Em primeiro lugar, porque tendem a desconsiderar as contradições inerentes às próprias estratégias de desenvolvimento, além de negligenciarem analiticamente a sociedade civil. Em segundo lugar, porque costumam separar as dimensões organizacional e institucional dos mercados, deixando em segundo plano os modelos empresariais, os recursos sociais que os sustentam e as interações interempresariais que tanto possibilitam quanto constroem a ação econômica. Por fim, apontam que essas abordagens falham em compreender a coexistência de diferentes racionalidades econômicas e até mesmo de capitalismo (Niederle; Santos; Monteiro, 2021).

Este trabalho possui uma maior afinidade com a abordagem marxista, mas é temerário querer apontar uma abordagem sobre o neoliberalismo que dê conta de analisar as múltiplas facetas e complexidade do capitalismo contemporâneo. A proposta de reconstrução de Burawoy, baseada em Lakatos e Popper, parece ser mais interessante e útil para analisar a resiliência do neoliberalismo e as

contexto em que a análise de Foucault sobre o neoliberalismo foi produzida (Zamora; Behrent, 2017). Para uma crítica a essa interpretação sobre a obra de Foucault ver (Chamorro, 2022).

reformas neoliberais mais recentes aqui avaliadas. Burawoy propõe manter os postulados centrais de uma teoria – no caso, a teoria marxista sobre o capitalismo – e absorver as anomalias oferecendo novos ângulos de visão (Burawoy, 2014). Isso permite mobilizar novos conceitos no estudo sobre o neoliberalismo, tanto no momento de formulação quanto no de adoção de políticas concretas, e, a partir delas, investigar de que modo o neoliberalismo se vincula a uma dimensão teórica e ideológica na definição de quais políticas devem ser adotadas e em quais contextos.

A proposta deste trabalho é discutir o neoliberalismo não de forma abstrata, mas a partir da análise de um conjunto específico de fenômenos: aqueles que deram origem à mais recente onda de reformas neoliberais no Brasil, iniciada no governo Temer. Essas reformas produziram resultados distributivos significativos,⁵¹ ou seja, afetaram de maneira direta os direitos sociais e trabalhistas.⁵² Streeck apresenta que:

sem utilizar determinados conceitos-chave que remontam a Marx, não é possível compreender minimamente a evolução pela qual as sociedades modernas estão passando e de que isso é tanto mais verdade quanto mais óbvio se torna o papel impulsionador da economia de mercado capitalista em desenvolvimento na sociedade mundial emergente (Streeck, 2018, p. 47).

Nesse sentido, o que está no centro da discussão sobre o neoliberalismo, na presente pesquisa, são questões distributivas, e não propriamente questões disciplinares. Isso não ignifica, evidentemente, que tais dimensões estejam desconectadas ou que efeitos disciplinares não sejam relevantes. O ponto é que as reformas recentes produziram uma redistribuição da riqueza e da renda, e esse aspecto é o que orienta a análise aqui desenvolvida.

A resposta à crise é entendida, portanto, como um processo aberto, resultado de disputas sociais, políticas e econômicas intra e entre classes, cujo desfecho consolidou reformas com consequências distributivas e repletas de potencial para o conflito.

Por isso, é difícil aferir que a última reforma aumentou a governamentalidade. Tal afirmação supõe que o objetivo de ampliar a governamentalidade estivesse contido nas reformas desde o início – ainda que de modo supostamente inconsciente – o que equivaleria a tratar seu resultado como dado de antemão. Vale lembrar a observação de Latour, segundo a qual: “[s]e, de fato o insumo predissesse

⁵¹ Como explica Blyth, “a austeridade é em primeiro lugar, e acima de tudo, um problema político de distribuição e não um problema econômico de contabilidade” (Blyth, 2020, p. 43).

⁵² Para um retrospecto sobre os direitos sociais no Brasil desde o processo de redemocratização ver (Kerstenetzky, 2017). Para a distribuição funcional da renda no Brasil numa longa sequência histórica ver (Miebach; Marquetti, 2022).

o produto, então melhor seria desconsiderar os efeitos e insistir nas causas, onde já teriam acontecido todas as coisas interessantes – ao menos potencialmente” (Latour, 2012, p. 92).

Portanto, o neoliberalismo, nesta pesquisa, mais do que um substantivo é um adjetivo, que qualifica o capitalismo contemporâneo, ou seja, o capitalismo neoliberal, o qual pressupõe, após a sua implementação, um conjunto específico de instituições para que ele se reproduza ao longo do tempo. E isso remete ao rico debate sobre as múltiplas formas de interação entre Estado, mercado e sociedade. Como explicam Niederle, Santos e Monteiro,

[i]números modelos analíticos foram construídos para dar conta dessa variedade [de arranjos institucionais]. Dentre os mais conhecidos e mobilizados no Brasil, notadamente entre economistas e cientistas políticos, a maioria dialoga com a tradição regulacionista francesa (...), caracterizada por um viés fortemente estruturalista, ou com perspectivas mais individualistas ou relacionais, como as primeiras formulações sobre “variedades de capitalismo” (...), cadeias de valor (...) e redes de produção (...) (Niederle; Santos; Monteiro, 2021, p. 13–14).

A perspectiva analítica de variedades de capitalismo (VdC)⁵³ atende a um dos objetivos deste trabalho, ou seja, analisar a trajetória da última reforma neoliberal no Brasil, haja vista que ela permite identificar quais são os fatores que formam a especificidade das trajetórias nacionais na periferia do capitalismo e suas ligações com as dinâmicas implantadas no centro. Como argumenta Fernández; Ebenau,

[a] perspectiva globalmente difundida, apresenta uma carência de um instrumental que permita compreender como processos históricos internos e formas particulares de articulação com o centro tem dado lugar a trajetórias que ajudam a explicar as especificidades macro regionais pelas quais, no marco do crescente dinamismo do Sul Global, não são convergentes com os dinamismos que explicam as divergências de áreas como no leste asiático em relação a outros, como África e América Latina (Fernández; Ebenau, 2018, p. 14).⁵⁴

⁵³ O artigo pioneiro de Hall e Soskice é um marco importante na formulação sobre as variedades de capitalismo, pois os autores argumentam que, mesmo com difusão dos valores do capitalismo anglo-saxão, continuava a existir diferentes formas de organizar as economias nacionais (Hall; Soskice, 2006). A hipótese central é a de que as instituições condicionam o desempenho econômico. Madariaga realiza uma revisão crítica acerca das primeiras produções da VdC sobre as economias latino-americanas, que muitas vezes simplificavam excessivamente as características delas e, também, desconsideram o pensamento latino-americano que, desde meados do século XX, vem pensando as condições de inserção dos países da região na economia mundial, como, por exemplo, os estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (Madariaga, 2018). Jessop tem uma visão crítica sobre a VdC, pois, nos estudos orientados por ela, tende-se a preferir taxonomias restritas e ignorar as principais diferenças entre regimes (Jessop, 2018).

⁵⁴ No original: “*La perspectiva globalmente difundida, presenta una carencia de un instrumental que permita comprender como procesos históricos internos y formas particulares de articulación al centro han dado lugar a trayectorias que ayudan a explicar las especificidades macro regionales por las cuales, en el marco del creciente dinamismo del Sur Global, no son convergentes los dinamismos que dan cuenta de las divergencias de áreas como el este asiático respecto de otros, como África y América Latina*”.

É comum, nos estudos sobre as economias capitalistas centrais, analisar o neoliberalismo como erosão gradual dos compromissos do pós-guerra. Nos países da AL e do Leste europeu, entretanto, as reformas foram rápidas e profundas, resultando na reestruturação das relações entre Estado e sociedade (Etchemendy, 2015) e não tiveram a ver com a erosão desses compromissos nos países do Norte Global. Apesar das ricas experiências e das pesquisas sobre o tema fora do centro do capitalismo, as descrições sobre o neoliberalismo têm focado essencialmente nas experiências do Norte Global (Madariaga, 2020).

Em um sentido semelhante, mas tratando da crise da democracia, argumenta Miguel que é “necessário (...) interpretar os fenômenos da retração democrática na AL não como meros exemplos de um processo global – e sim levando em consideração suas condições peculiares” (Miguel, 2022, p. 96).

Essa preocupação em analisar as transformações do capitalismo a partir da periferia do capitalismo não surge apenas nas crises mais recentes vivenciadas na AL. O sociólogo Francisco de Oliveira, em uma obra de final da década de 1970, afirma que uma preocupação que perpassa seu trabalho “a de buscar entender a especificidade do capitalismo brasileiro” (Oliveira, 1977, p. 1). A busca pela especificidade do capitalismo brasileiro também possui um caráter político, na medida em que desafia as propaladas vantagens comparativas do comércio internacional. Oliveira observa, ainda, que essa busca pela especificidade é um dos objetivos presentes nas obras de Celso Furtado (Oliveira, 2003).

Aliás, essa é a preocupação central da própria Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), que buscou pensar a especificidade do processo de desenvolvimento na condição periférica. A pesquisa sobre a especificidade do capitalismo brasileiro e latino-americano, realizada pela Cepal, a partir da teoria da dependência, permitiu questionar os modelos canônicos de desenvolvimento que sugerem uma vantagem cooperativa ou algum tipo de etapismo evolucionista, segundo o qual as economias periféricas alcançariam outros estágios (Brandão; Souza, 2018).

Uma vez apontado que o neoliberalismo não será entendido como algo paralelo ou exterior ao capitalismo, e que ele será estudado buscando-se a especificidade de sua trajetória na periferia, resta ainda apontar o tratamento que será dado ao próprio conceito de neoliberalismo.

III. A problemática neoliberal

Voltando à discussão sobre o conceito de neoliberalismo, busca-se aqui delinear o modo como ele é empregado nesta pesquisa. As divergências em torno do termo frequentemente fazem dele algo, ao mesmo tempo, incômodo e indispensável às análises críticas das condições socioeconômicas e políticas do capitalismo contemporâneo. Como observa Biebricher, a utilidade potencial do conceito é reduzida pela ausência de um significado claro, o que limita sua capacidade enquanto quadro analítico (Biebricher, 2018). Por essa razão, pesquisadores que se dedicam ao estudo das práticas e teorias neoliberais frequentemente se veem compelidos a antecipar a crítica de que o termo abriga, em seu núcleo, um significado vazio e flutuante. Como resultado, muitos estudos acabam definindo o neoliberalismo como um conjunto específico de políticas ou, então, a partir de algum núcleo conceitual que supostamente representa sua essência. Contudo, há certo grau de arbitrariedade nessas classificações, dadas as múltiplas formas de existência e transformação histórica do neoliberalismo, o que tende a convertê-lo em uma categoria quase trans-histórica.

A proposta de Biebricher de reconstruir o contexto histórico de surgimento neoliberal permite apreender, a despeito de toda a diversidade, a problemática que unia todos os diferentes esforços intelectuais, a saber, o mercado (Biebricher, 2018). Conforme define Abbagnano, “*problemática*” refere-se à reunião ordenada e sistemática de problemas (Abbagnano, 2018), e é nesse sentido que Biebricher emprega o termo para designar o eixo central das reflexões neoliberais. Segundo o autor, o neoliberalismo, concebido inicialmente como um projeto intelectual, “deve ser entendido, primeiro e principalmente, como uma resposta à crise [do liberalismo] a partir de um diagnóstico dos fatores que levaram a seu declínio” (Biebricher, 2018, p. 12).⁵⁵ O prefixo *neo* expressa, assim, o esforço de modernização do liberalismo.

Nessa reformulação, o Estado adquire um papel central, em contraste com o liberalismo clássico, sem que se abandone a crença de que *o mercado é a melhor instituição para promover o crescimento e o bem-estar da população*. Contudo, para que o mercado continue sendo a instituição central na economia, contra todo tipo de intervencionismo, torna-se necessário encapsular o mercado da política ou, dito em termos mais precisos no contexto de surgimento do neoliberalismo, é preciso *isolar os mercados da democracia* (Biebricher, 2018; Slobodian, 2018). Slobodian perscruta a formação da primeira geração de pensadores neoliberais e mostra que a preocupação central não é o

⁵⁵ No original: “*must be understood, first and foremost, as a response to the crisis based on a diagnostic of the factors that led to its decline*”.

mercado em si mesmo, mas sim a tarefa de “redesenhar o Estado, as leis e outras instituições para proteger o mercado” (Slobodian, 2018, p. 6).⁵⁶

Depreende-se, portanto, que os neoliberais não propõem o fim do Estado, mas a construção de um tipo específico de Estado, dotado de instituições capazes de assegurar as condições de funcionamento dos mercados. Desde a fundação da Sociedade *Mont Pèlerin*, em 1947, um dos objetivos centrais dessa “internacional neoliberal” foi o de formular e difundir uma ordem mundial em que o mercado permanecesse protegido das pressões democráticas e de outras formas de intervenção política sobre seus mecanismos (Slobodian, 2018). O principal adversário identificado pelos neoliberais era aquilo que denominavam, de maneira estratégica e genérica, “*coletivismo*”, em oposição à economia de mercado capitalista (Hayek, 2010), categoria que englobava tanto o socialismo quanto qualquer outra forma de intervenção estatal e qualquer tentativa de subordinar a economia de mercado capitalista a objetivos sociais ou políticos.

O ponto em comum entre os neoliberais, nesse caso, foi a preocupação em identificar os fatores indispensáveis à manutenção de mercados em funcionamento, uma vez que a simples alternativa de “deixá-los sozinhos” já não se apresentava como viável. Nesse sentido, Biebricher elucida que “a problemática neoliberal *diz respeito às condições políticas e sociais de possibilidade para o funcionamento dos mercados*, sendo este último caracterizado pela integridade do sistema de preços, que deve operar sem perturbações” (Biebricher, 2018, p. 26 grifos no original).⁵⁷ Tratar o neoliberalismo como uma problemática permite compreender as diferentes estratégias voltadas à construção de uma relação específica entre Estado e mercado ou entre capitalismo e democracia, e orientadas pelos interesses das classes dominantes,⁵⁸ especialmente daquela que exerce hegemonia no interior de uma coalizão ou bloco no poder, destinando-se a restringir as possibilidades de distribuição da riqueza por meio da política e a conter os impulsos redistributivos da democracia liberal.⁵⁹

⁵⁶ No original: “*redesigning states, laws, and other institutions to protect the market*”.

⁵⁷ No original: “*the neoliberal problematic concerns the political and social conditions of possibility for functioning markets, the latter being characterized by the integrity of the price system, which must operate unperturbed*”.

⁵⁸ É necessário adotar cautela analítica para não reduzir os interesses da classe capitalista a um mero epifenômeno de sua posição de classe. Mas, ao mesmo tempo, é preciso também investigar como esses interesses se relacionam com a posição de classe. Slobodian observa que desde o princípio a doutrina desenvolvida pelos primeiros teóricos do neoliberalismo reflete os interesses dos seus patrões na comunidade de negócios, haja vista que foram os principais financiadores de tais pesquisas (Slobodian, 2018, p. 21).

⁵⁹ Este ponto será melhor explorado na seção I do capítulo V.

Para os neoliberais, o Estado é tanto o problema quanto a solução; é tanto uma fera quanto a sua maior conquista (Biebricher, 2018). Ele tem uma centralidade estratégica tanto para a teoria quanto para a prática neoliberal em função das ambivalências, “pois ele é simultaneamente, o instrumento crucial para a criação das condições de funcionamento dos mercados (...), mas também, possivelmente, a maior ameaça a ele” (Biebricher, 2018, p. 33 grifos no original).⁶⁰ Por isso, o pensamento neoliberal dedica significativos esforços para determinar qual papel o Estado deve desempenhar. À vista disso, há uma nova função para a lei e para o Estado (Slobodian, 2018).

Do ponto de vista normativo, o mundo neoliberal não corresponde a um mercado sem fronteiras nem a um espaço destituído de Estado, mas a uma ordem duplicada, em que os domínios do mercado são resguardados das demandas sociais por justiça e redistribuição por aqueles que se percebem como guardiões de uma constituição econômica. Nesse sentido, os neoliberais tiveram papel central na formulação de uma democracia restrita, concebida como necessária diante da percepção de que a participação popular poderia gerar instabilidade e ameaçar a integridade da ordem de mercado (Slobodian, 2018).

Esta breve abordagem sobre a problemática neoliberal afasta o foco excessivo na questão do livre mercado e aponta para o que considero ser o fundamental da proposta neoliberal: não se trata do mercado em si, mas de *redesenhar o Estado, as leis e outras instituições para protegê-lo*. Slobodian destaca que esse intento já estava presente na primeira geração de neoliberais. Afirma ele que “[l]onge de ser um paleoliberal que acreditava em um mercado mágico e auto-organizado, ele [Ludwig von Mises], como todos os neoliberais, via o projeto intelectual como encontrar o Estado correto e a lei correta para servir à ordem do mercado” (Slobodian, 2018, p. 87).⁶¹

Não se trata apenas de promover as chamadas “*reformas estruturais*”, eufemismo frequentemente utilizado para designar reformas de orientação neoliberal, mas também de exercer um bloqueio sistemático à formação de alternativas ao neoliberalismo (Madariaga, 2020), vetando, assim, acesso a instituições estratégicas que permitiriam a adoção de eventuais políticas econômicas alternativas ao neoliberalismo – por exemplo, a Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de

⁶⁰ No original: “since it is, simultaneously, the crucial instrument in creating the conditions for functioning markets (...) but also, arguably, the greatest threat to them”.

⁶¹ No original: “Far from being a paleoliberal who believed in a magical, self-organizing market, he, like all neoliberals, saw the intellectual project as finding the right state and the right law to serve the market order”.

2021,⁶² que estabelece autonomia do BCB, encapsulando a política monetária de estar a serviço de uma política fiscal específica.

A partir da perspectiva da problemática neoliberal, no que diz respeito às transformações estruturais, a preocupação central é a de mudar as regras do jogo, mais do que os resultados em si de modo imediato (Biebricher, 2018). Essa concepção aponta que a atenção dos partidários do neoliberalismo se desloca do mercado em si para as estruturas institucionais e políticas que o tornam possível. Daí decorre o interesse em “mudar as regras do jogo”, o que inclui redefinir o papel do Estado e restringir a democracia. Com o êxito dessas transformações, busca-se fazer prevalecer aquilo que Streeck (2018) denomina “*justiça de mercado*”, isto é, a institucionalização de uma ordem social em que a hierarquia entre classes se legitima pelo desempenho competitivo, consolidando assim a hegemonia de classe.

O neoliberalismo (...) não é compatível com um Estado democrático, *se entendermos por democracia um regime que intervém, em nome de seus cidadãos e por meio do poder público, na distribuição dos bens econômicos resultantes do funcionamento do mercado* – portanto, um regime que também é encarado criticamente pela teoria do *common pool* relativa ao fracasso fiscal do Estado (Streeck, 2018, p. 103 grifos meus).

Cruz chega a uma conclusão semelhante ao analisar a trajetória de reformas neoliberais em países periféricos, apontando para o desfecho das disputas de classe por meio da institucionalização da hegemonia. Como afirma o autor,

[a] reestruturação econômica também envolve conflitos de vontades, e, em seu curso, ganhadores e perdedores podem ser claramente identificados. O resultado dele (...) não é a aniquilação do outro, mas o redesenho das instituições, com a redefinição correspondente dos termos que presidem as relações entre os grupos e classes (Cruz, 2007, p. 37).

Dada a interpretação que se faz aqui do neoliberalismo, não é possível pensá-lo sem “compreender a política e as instituições políticas [e] sem as colocar numa estreita relação com os mercados e os interesses econômicos, assim com as estruturas de classe e os conflitos resultantes” (Streeck, 2018, p. 47).

Como observado anteriormente, a construção de hipóteses não se desconecta de questões metodológicas, conceituais e teóricas (Bourdieu; Chamboredon; Passeron, 2015) tampouco das questões políticas que as atravessam. Ao discutir o neoliberalismo como problemática a partir de uma

⁶² Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-179-de-24-de-fevereiro-de-2021-305277273>. Acesso em: 05 out. 2025.

teoria do capitalismo (no caso, a marxista) os conflitos distributivos e suas arenas de disputa, sendo o Estado a principal, vêm para o primeiro plano da análise. Isso faz do Estado uma realidade ambígua, como esclarece Bourdieu,

[n]ão se pode dizer apenas que é um instrumento a serviço dos dominantes. Sem dúvida, o Estado não é completamente neutro, completamente independente dos dominantes, mas tem uma autonomia tanto maior quanto mais antigo ele for, quanto mais forte, quanto mais conquistas sociais importantes tiver registrado em suas estruturas etc. Ele é o lugar dos conflitos (Bourdieu, 1998, p. 48).

Esse ponto pode ser mais bem compreendido ao se retomar a notícia que abre este capítulo. As fundações que financiam algumas instituições universitárias e centros de pesquisa consideram o neoliberalismo como um conjunto de ideias sobre o funcionamento da economia que não consegue mais responder adequadamente aos problemas contemporâneos. O CEO da *Omydiar Network* declarou que “há um amplo consenso de que o conjunto tradicional de ideias econômicas já passou do prazo de validade” (Lohr, 2022). Resta, então, para essa concepção, elaborar um novo conjunto de ideias para aperfeiçoar o capitalismo. Contudo, essa forma de explicar as coisas deixa de fora *quem, quando e como* isso será feito. Um outro tipo de capitalismo levará a novos arranjos distributivos, ou como está colocado neste trabalho, irá pressupor um novo arranjo institucional na relação entre Estado, mercados e sociedade; o que traz o Estado para o primeiro plano como arena de disputas e, ao mesmo tempo, também ator nessas disputas. Como destaca Boito, “é certo que o Estado capitalista é arena do conflito distributivo entre as frações do bloco no poder, e inclusive entre as classes fundamentais, mas ele é, ao mesmo tempo, ator ativo nesses conflitos” (Boito Jr., 2018, p. 149–150).

Pode-se apontar, portanto, que a resiliência do neoliberalismo decorre, em parte, da capacidade de criar instituições, dentro do Estado e por meio dele que restringem as possibilidades de construção de alternativas a essa forma de capitalismo. Contudo, ainda que isso contribua para explicar a persistência do neoliberalismo, não é possível derivar diretamente da sua resiliência o tipo específico de reforma implementada, no caso brasileiro, após a crise de 2015/16. As reformas resultam de um conjunto de disputas, tanto políticas quanto socioeconômicas. A formação de uma nova coalizão e a definição de um programa expressam processos de confronto e agregação de interesses em torno de um consenso mínimo sobre as medidas necessárias para superar a crise, tendo o Estado como principal lócus dessas disputas.

Para entender a reforma neoliberal que foi adotada no Brasil e em outros países não basta buscar na teoria econômica a justificativa do porquê um e não outro tipo de reforma ter sido adotada,

pois como pano de fundo entre teorias concorrentes estão as disputas entre atores sociais. Como observa Santos, o “modo como se define uma crise e se identificam os fatores que a causam tem um papel decisivo na escolha de medidas que a superam e na distribuição dos custos sociais que estas possam causar” (Santos, 2011, p. 15). A escolha entre propostas conflitantes surge da política. A interpretação dominante será aquela cujos partidários tenham poder suficiente para conferir à sua opinião a força de lei. Portanto, os momentos de transformação são propícios para avaliar os debates teóricos e para analisar as pautas históricas (Gourevitch, 1993). Essa observação vale, *mutatis mutandis*, para uma crítica à interpretação foucaultiana da crise que, antes mesmo do desfecho, tende a pressupor que a reforma adotada reforçará a governamentalidade, independente das disputas que possam vir estar associadas à agenda de reformas. Com Latour, pode-se dizer que “as causas não pressupõem os efeitos porque propiciam apenas ocasiões, circunstâncias e precedentes. Em resultado, muitas coisas estranhas podem surgir de permeio” (Latour, 2012, p. 92).

Os períodos de crise configuram momentos privilegiados de disputa em torno do direcionamento do Estado. No entanto, a existência de uma crise, por si só, não é suficiente para garantir a adoção de políticas neoliberais. A experiência brasileira após 2008 ilustra esse ponto: em vez de uma guinada neoliberal imediata, verificou-se a tentativa de um “*ensaio desenvolvimentista*”, que entrou em declínio ao longo do primeiro governo Rousseff. Apenas com a crise de 2015/2016 esse caminho se esgotou, abrindo espaço para a retomada de uma agenda neoliberal de reformas. Esse processo evidencia que a ação política é elemento decisivo não apenas para definir quais reformas entram na agenda, mas também para assegurar sua efetiva implementação.

A resposta à crise de 2015/2016 não se explica por si mesma, mas deve ser compreendida como um desdobramento das disputas em torno do desenvolvimento do capitalismo brasileiro ou causalmente ligada à resposta à crise anterior. É nesse processo histórico que se consolidaram as interpretações neoliberais da crise, primeiro no plano analítico, ao defini-la como resultado dos erros de política econômica do modelo anterior (no caso, da “*Nova Matriz Econômica*”), e depois no plano político, ao propor uma saída que só adquiriu relevância à medida que foi incorporada por uma nova coalizão social. Com isso, não se afirma que as reformas foram realizadas apenas em razão dessa nova coalizão, mas que sua formação constituiu uma condição necessária, ainda que não suficiente, para viabilizá-las.

Para se atingir o objetivo posto pela problemática neoliberal não há apenas uma opção. O repertório de mecanismo neoliberais de encapsulamento da economia diante de demandas

democráticas redistributivas é variado. Entre os fatores relevantes, pode-se apontar que sua forma concreta depende do contexto histórico e do tipo de coalizão que sustenta determinada proposta.

Gourevitch aponta algumas perguntas que ajudam a pensar sobre a adoção de medidas para superar os “*tempos difíceis*”:

[q]ual é a causa do problema e o que pode ser feito a respeito? Quem ganha e quem perde em cada medida política, e quem são, por isso, potenciais aliados e adversários? Que requisições institucionais há para a aplicação da política e, por isso, que pautas serão recomendadas e que pautas causarão controvérsias?

(...)

para explicar as eleições que se fizeram necessitamos saber algo sobre o poder, sobre os recursos que dispunham os distintos partidários nos debates sobre política (Gourevitch, 1993, p. 59–60).⁶³

A disputa política no contexto da crise em questão forjou um novo consenso – o de que o Estado, outrora concebido como promotor do desenvolvimento, voltava a ser interpretado como o problema e não como a solução (Evans, 1993).⁶⁴ Esse consenso se materializou em transformações nas instituições políticas e econômicas, culminando em uma reforma neoliberal de caráter excepcionalmente excludente (Saad Filho; Morais, 2018). Por essa razão, a análise das mudanças institucionais deve ser acompanhada pelo exame da formação das coalizões e dos recursos de poder de que elas dispunham. Sobre a importância em se focar o estudo nas instituições, escreve Bizberg e Thérét, “as instituições são a concretização de acordos mais ou menos duradouros do conflito social, damos importância determinante aos conflitos sociais e à sua tradução política no espaço público” (Bizberg; Thérét, 2015, p. 26 grifos meus).⁶⁵

Neste trabalho, as coalizões⁶⁶ são entendidas como um processo complexo de agregação de interesses e representação (Madariaga, 2020), que envolve a expectativa de que seus interesses, tanto

⁶³ No original: “¿Cuál es la causa del problema y qué puede hacerse al respecto? ¿Quién gana y quién pierde por cada medida política, y quiénes son, por ello, potenciales aliados y adversarios? ¿Qué requerimientos institucionales hay para la aplicación de la política y, por ello, qué pautas serán recomendadas y qué pautas causarán controversia? (...)”

para explicar las elecciones que se hicieron necesitamos saber algo acerca del poder, acerca de los recursos de que disponían los distintos partidarios en los debates sobre política”.

⁶⁴ Evans explica que nas décadas subsequentes à II Guerra a visão era a de que o Estado poderia ser utilizado para promover uma mudança estrutural. O Estado ativo era a solução para a industrialização, a modernização da agricultura e o fornecimento de infraestrutura para a urbanização. Contudo, desde a crise da década de 1970, ele passou de solução para problema, bem como houve uma modificação no jargão: de *mudança estrutural* tornou-se *ajuste estrutural* (Evans, 1993).

⁶⁵ No original: “las instituciones son la concreción de acuerdos más o menos duraderos del conflicto social, damos una importancia determinante a los conflictos sociales y a su traducción política en el espacio público”.

⁶⁶ Nas ciências sociais brasileira, o conceito tem sido utilizado frequentemente para analisar as relações entre o Legislativo e o Executivo, sendo bastante conhecido a formulação de presidencialismo de coalizão (Limongi, 2006). No presente

em matéria de políticas públicas quanto no âmbito institucional, sejam atendidos (Amable, 2017). Como argumenta Madariaga sobre a relação entre coalizões e mudanças nas instituições políticas e econômicas,

é essencial não separar o estudo das instituições econômicas e políticas do estudo das coalizões que as originam e que estão na base de sua reprodução e mudança ao longo do tempo. Nesse sentido, é importante notar não apenas a coincidência entre coalizões dominantes e grupos institucionais em um determinado período, mas também mostrar a forma específica ou os mecanismos com que uma afeta a outra. Da mesma forma, é fundamental que, ao identificar o efeito positivo ou negativo de um conjunto discreto de políticas e instituições sobre o desempenho econômico ou social de um país, não seja esquecido o contexto sociopolítico em que esse desempenho ocorre (Madariaga, 2018, p. 461).⁶⁷

A disputa por tais instituições é revestida também por uma disputa teórica e de ideias. Não se trata apenas de uma embate no plano intelectual, pois as ideias tornam-se força social quando mobilizadas por atores sociais.⁶⁸ Nesse sentido, elas são utilizadas para atribuir significado a determinadas realidades e para orientar a ação política, servindo como instrumento para atores sociais defenderem suas posições (Madariaga, 2019). Assim, essas ideias tornam-se relevantes socialmente quando se materializaram em instituições, que consolidam determinado poder de classe.

Aqueles que defendem as reformas neoliberais têm interpretações sobre as causas da crise, mas essas interpretações só ganham relevância na medida em que são mobilizadas para controlar o Estado e postas em prática. Além disso, podem ser construídas visando também impedir que políticas alternativas ao neoliberalismo sejam adotadas. Naturalmente, como observado mais acima, não se trata apenas de disputas desinteressadas de ideias, mas sim de reformas institucionais que têm efeitos redistributivos, sendo uma das manifestações da luta de classes. Faz parte da disputa suprimir

trabalho, o conceito de coalizão é utilizado num sentido mais amplo, que considera que há influências exógenas às instituições políticas. Para uma revisão bibliográfica crítica sobre o assunto ver (Ianoni, 2018).

⁶⁷ No original: “*resulta fundamental no separar el estudio de las instituciones económicas y políticas, del estudio de las coaliciones que les dan origen y que están en la base de su reproducción y cambio en el tiempo. Al respecto, cabe destacar la importancia de notar no sólo la coincidencia entre coaliciones dominantes y conjuntos institucionales en un determinado periodo, sino también mostrar la manera específica o los mecanismos con que los unos afectan a los otros. Asimismo, resulta fundamental que al identificar el efecto positivo o negativo de un conjunto discreto de políticas e instituciones sobre el desempeño económico o social de un país, no se olvide con ello el contexto sociopolítico en que dicho desempeño tiene lugar*”.

⁶⁸ Dentro do institucionalismo a “virada ideacional” defende a necessidade de inclusão das ideias dos atores políticos nas investigações para compreender adequadamente os processos decisórios. Como observa Perissinotto e Stumm, “enquanto o IH [Institucionalismo Histórico] se preocupa fundamentalmente em saber como ‘constrangimentos institucionais medeiam a influência das ideias na política’, dando pouca atenção a como tais ideias podem constrear o processo decisório, o IS [Institucionalismo Sociológico] enfatiza que, em ambientes de profunda incerteza, agentes políticos se apegam a ‘estruturas cognitivas’, quase sempre inconscientes, que fornecem categorias mentais e viabilizam (e não apenas constreem) a ação social” (Perissinotto; Stumm, 2017, p. 125). O Institucionalismo Discursivo (ID) critica que o IS tende a ignorar o uso consciente, deliberado e estratégico das estruturas cognitivas.

alternativas, e isso pode ser conseguido, em parte, defendendo e impondo-se como única possibilidade diante da crise.⁶⁹ Outro mecanismo pode ser deslocar o espaço de disputa, como é o caso na União Europeia sobre a política monetária.⁷⁰ Nesse sentido, o neoliberalismo se mostra como um neutralizador dos espaços de disputa.

Na crise de 2015/16, não havia um projeto neoliberal pronto e acabado para ser posto em prática. Foi ao longo dela que foi se desenhando quais reformas deveriam ser realizadas, tema que será aprofundado nos próximos capítulos. A proposta apresentada pelo PMDB, em 2015, impingia todos os custos da resposta à crise ao trabalho e, além disso, não propôs um tipo de reforma que pudesse afetar os interesses da classe capitalista (como mudanças na abertura comercial, abertura financeira, desregulamentação de algum setor etc.), o que favoreceu a formação de uma coalizão em torno do programa. Como argumenta Etchemendy, os governos democráticos na AL tiveram que negociar algum tipo de compensação com os grupos que perdiam com as reformas neoliberais durante a introdução do neoliberalismo nas décadas de 1980 e 1990 (Etchemendy, 2015). Uma vez que “*Uma ponte para o futuro*” não propôs nada que afetasse claramente a burguesia, tornou-se mais fácil entrar em acordo com a ruptura democrática para impor o programa em ação. Perante a classe trabalhadora, não houve qualquer negociação, pois a reforma se deu num contexto em que a democracia, como disse um ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), estava temporariamente pausada (Miguel, 2019).⁷¹

Interessante notar que a primeira reforma neoliberal posta em prática no Brasil ocorreu no contexto da redemocratização e não assumiu um caráter extremado, em razão dos limites impostos pela organização política naquele momento. Já a reforma mais recente foi implementada em um cenário em que a democracia estava sob ataque – ou “pausada”⁷² – e, possivelmente por isso, mostrou-se muito mais excludente.

⁶⁹ O famoso acrônimo em inglês TINA (*There is no alternative*) remete a isso.

⁷⁰ O economista Varoufakis descreve vividamente a experiência dele como um dos principais negociadores em 2015 do resgate ao Estado grego pela *Troika*. Como condição para continuar a operação de renovação dos empréstimos foram exigidos cortes drásticos nas despesas do governo, restando ao parlamento grego somente decidir o que cortar e de quem (Varoufakis, 2019). Isso implica uma perda de soberania sobre uma das prerrogativas centrais dos Estados modernos, o controle do orçamento estatal e o deslocamento dela para os credores.

⁷¹ O ex-ministro do STF Carlos Ayres Britto disse em palestra para estudantes brasileiros no MIT em 22 de abril de 2016 o seguinte: “Não quero antecipar o resultado do processo [de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff], mas vejo esse momento como uma *pausa democrática* com freio de arrumação para ideias, valores e processos da sociedade brasileira” (Estadão, 2016 grifos meus).

⁷² Mises, diante da crise austríaca na década de 1930 e das reivindicações trabalhistas por melhores salários, considerava legítima a suspensão da democracia quando esta deixasse de assegurar a estabilidade do mercado (Slobodian, 2018).

Capítulo II – Reformas neoliberais na América Latina: ontem e hoje

(...) os mercados não funcionam simplesmente como mecanismos passivos de coordenação de processo de troca: os atores envolvidos querem influenciar os processos de maneira ativa.
Klaus Dörre. *Teorema da expropriação capitalista.*

Neste capítulo, busca-se discutir a permanência do neoliberalismo no Brasil a partir de uma abordagem ampla e descritiva, sem se deter nos processos de formação de coalizões e nas disputas políticas que resultaram em reformas institucionais. O objetivo é identificar algumas das principais tendências do período e refletir sobre as características centrais das reformas neoliberais. Assim, o capítulo se inicia com uma análise da introdução do neoliberalismo no Brasil e na América Latina, seguida da discussão sobre a crise do modelo neoliberal nos anos governados por Fernando Henrique Cardoso (FHC). Na segunda seção, examina-se a emergência de alternativas ao neoliberalismo e as respostas à crise de 2008. Por fim, apresenta-se uma visão geral da crise de 2015/2016, destacando seus efeitos sobre a decomposição da coalizão desenvolvimentista e a abertura de um novo ciclo de reformas neoliberais, tema que será aprofundado nos capítulos seguintes.

I. A primeira onda de reformas neoliberais na América Latina

A primeira reforma neoliberal de um Estado se deu no Chile na década de 1970, durante a ditadura de Augusto Pinochet (Harvey, 2008). Logo depois foi adotada em outras ditaduras latino-americanas, como o caso argentino (Madariaga, 2020). Entretanto, foi na década de 1980 em resposta à crise econômica dos anos 1970,⁷³ que vários países deram início a reformas guiadas pela agenda neoliberal, não por ditaduras, mas por meio de projetos eleitorais vencedores. Um dos casos pioneiros foi o dos EUA – economia capitalista hegemônica – a partir do governo do republicano Ronald Reagan (Harvey, 2008).⁷⁴

Na década de 1980, a crise da dívida dos países latino-americanos produziu o colapso da industrialização por substituição das importações (ISI), em função do drástico racionamento do financiamento externo (Carneiro, 2002) e também por questões domésticas, numa combinação de

⁷³ Para uma análise geral sobre a crise do capitalismo na década de 1970 ver (Mandel, 1990).

⁷⁴ Apesar de começar em um governo republicano os avanços do neoliberalismo não aconteceram apenas nos governos do Partido Republicano. Foi na gestão do democrata Bill Clinton, entre 1993 e 2001, que se deu uma das mudanças institucionais mais profundas no sentido de desregulamentar o sistema financeiro estadunidense. Em 1999 foi revogada a lei *Glass-Steagall*, que mantinha separados os bancos de investimentos dos bancos comerciais, desde a Grande Depressão. Além disso, o governo Clinton atacou fortemente os direitos sociais para equilibrar as contas do governo estadunidense (Stiglitz, 2010).

fatores internos e externos.⁷⁵ A escassez de crédito internacional, somada à necessidade de gerar recursos para o pagamento dos juros da dívida, alterou o padrão até então vigente de inserção do Brasil na ordem capitalista mundial. Como observa Sallum Jr., “[a] crise da dívida só poderia ser *contornada* ou *superada* mediante um rearranjo da articulação entre capitais – interno e externo, privado e estatal – que havia permitido que o país tivesse apresentado, até então, um desenvolvimento capitalista pujante, embora dependente” (Sallum Jr., 2015, p. 19 grifos no original). A coalizão desenvolvimentista que sustentava a ditadura militar começou, então, a se desagregar, sendo o empresariado a principal dissidência, ao engajar-se em projetos alternativos para enfrentar a crise (Sallum Jr., 2015).

Na década de 1990 e início do século XXI, o Consenso de Washington tornou-se hegemônico na América Latina. Inserido em um contexto mais amplo, marcado pelo colapso do bloco socialista, o Consenso representou um esforço para disseminar um programa homogêneo de reformas centradas na primazia dos mercados, colocando fim a projetos de cunho regulador e redistributivo (Fernández; Ebenau, 2018). As pressões externas, especialmente de instituições financeiras internacionais como o FMI, o Banco Mundial e o Tesouro estadunidense, desempenharam um papel central na promoção desse receituário (Stiglitz, 2003), embora sua implementação tenha variado, de acordo com as particularidades de cada país (Madariaga, 2020).

Conforme prescrevia o Consenso, a retomada do crescimento econômico exigiria a adoção de um amplo conjunto de medidas liberalizantes. Como observa Paulani,

países ainda não desenvolvidos deveriam desregulamentar de modo geral a economia, promover a abertura comercial e financeira, liberalizar o câmbio e reduzir o tamanho do Estado, o que significava, comprimir os gastos públicos, manter rígida disciplina fiscal e privatizar todas as empresas estatais, mesmo aquelas lucrativas e situadas em setores estratégicos. É evidente que, em um mundo como esse, o papel do planejamento estatal perde completamente seu chão, já que deve ser substituído, segundo essa receita, pela benfazeja anarquia do mercado. Ia ficando para trás, com isso, o mundo dos grandes planos estatais e dos alentados programas de desenvolvimento que povoaram a história latino-americana durante boa parte do século XX (Paulani, 2017, p. 92).

⁷⁵ Sobre os fatores exógenos, Velasco e Cruz observa que os países latino-americanos foram impelidos a mudar suas políticas econômicas em função da “profunda recessão de 1980-83, a mais severa crise da economia mundial desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Ora, a recessão foi desencadeada pela decisão do *Federal Reserve Board* (o Banco Central dos EUA) de pôr um termo nas tendências inflacionárias que vinham atingindo a economia americana mediante uma terapia que implicava brutal elevação das taxas de juros” (Cruz, 2007, p. 26). Sobre os fatores endógenos e sua interação com os exógenos, ver (Carneiro, 2002).

O Brasil foi um dos últimos países da região a adotar reformas neoliberais, quase duas décadas depois das primeiras experiências implementadas no Chile e depois na Argentina (Cruz, 2007), e o fez no auge de seu processo de redemocratização. Desde o governo de José Sarney (1985-1990), algumas iniciativas de privatização já vinham sendo conduzidas (Araujo; Gentil, 2021). O presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) incorporou as privatizações como um dos eixos centrais de seu programa de governo e, ao assumir a presidência em 1990, criou o Programa Nacional de Desestatização (PND), em clara alusão provocativa aos dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) da década de 1970.

A consolidação do neoliberalismo ocorreu principalmente durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que, embora não tenha sido o primeiro a adotar políticas de orientação neoliberal no país, foi quem mais as aprofundou (Vaz; Merlo, 2021), destacando-se, entre elas, o amplo programa de privatizações. Essas reformas estiveram diretamente associadas ao discurso em torno do Plano Real e da estabilidade econômica, sendo apresentadas como medidas necessárias ao ajuste fiscal e à manutenção da estabilidade monetária alcançada no início de seu governo.

Como já destacado no capítulo anterior, uma das preocupações permanentes do pensamento neoliberal é a de restringir a democracia (Brown, 2019), isto é, submeter o regime democrático às exigências do mercado. O objetivo é limitar as possibilidades de construção de alternativas ao neoliberalismo, e as privatizações constituem exemplo paradigmático desse movimento. A respeito das privatizações na economia brasileira e de como elas restringem estruturalmente as possibilidades de intervenção estatal, observa Carneiro que a “enorme redução do peso do Estado na economia, promovida pelas privatizações durante os anos 90, suprimiu da economia brasileira um de seus principais elementos de coordenação” (Carneiro, 2002, p. 40). Além disso, as privatizações também criam mecanismos de apoio político junto a frações da classe capitalista, capazes de sustentar projetos neoliberais e fazer frente a governos democraticamente eleitos (Madariaga, 2020).

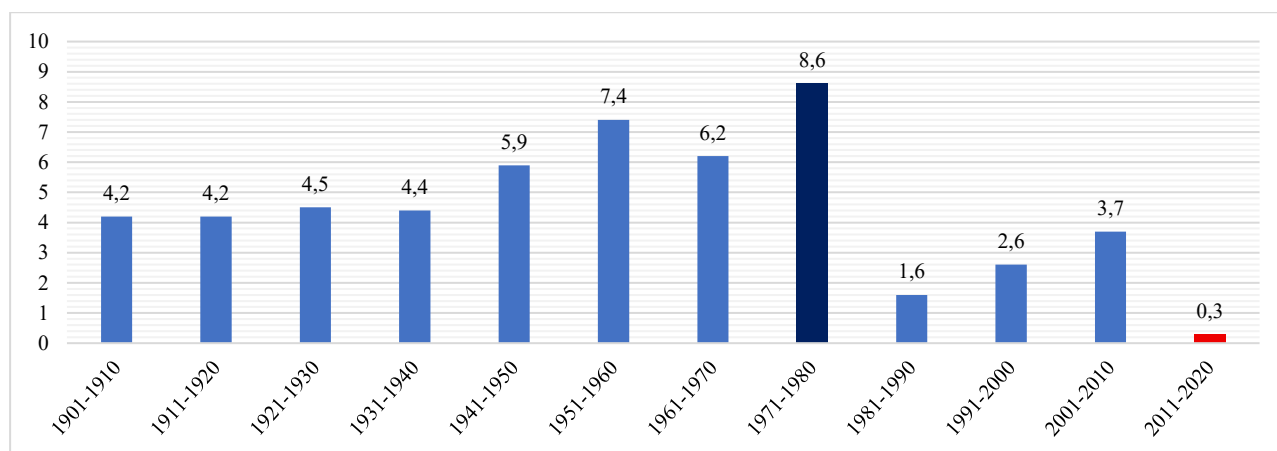
A obra de Keynes transformou profundamente a compreensão sobre a política fiscal, dando-lhe uma nova função: a de estimular a demanda agregada e manter o nível de confiança em relação aos ganhos esperados, mantendo, dessa forma, o nível de investimentos que, por sua vez, dá sustentação ao nível de renda e de emprego. Como observa Lopreato, o pensamento keynesiano no pós-guerra, “apoderou-se de corações e mentes, dando suporte teórico à intervenção do setor público nas políticas de administração da demanda agregada e no desenho das estratégias de

desenvolvimento” (Lopreato, 2013, p. 1). A política fiscal teve um papel importante no processo de industrialização, mas com as reformas neoliberais ela se tornou subordinada à política monetária, que por sua vez tinha por objetivo principal a estabilidade de preços. Na década de 1980, como explica Dweck, dá-se uma

mudança na visão do papel do Estado, alterando profundamente o espaço da política fiscal. Há a negação da visão keynesiana de uso da política fiscal para redistribuição de renda, do seu papel anticíclico e de manutenção do pleno emprego, que é substituída por uma forte defesa do processo de consolidação fiscal. As questões da sustentabilidade da dívida e de credibilidade da política econômica se sobrepuseram, com a proposição de regras fiscais rígidas, voltadas exclusivamente para esses dois objetivos, sem espaços para discricionariedade dos governos (Dweck, 2022, p. 248).

Com as reformas neoliberais o crescimento do PIB, no Brasil, não voltou a se igualar ao do período desenvolvimentista. Naquele período, ou seja, entre as décadas de 1930 e 1980, a taxa média de crescimento do PIB foi de aproximadamente 6% ao ano (Carneiro, 2002). Quando se compara as médias de crescimento do PIB dos dois períodos, percebe-se que o resultado do período neoliberal, do ponto de vista do crescimento, fica aquém do período desenvolvimentista,⁷⁶ (Gráfico V).

Gráfico V – Variação anual média do PIB (%), no Brasil, de 1901 a 2020



Fonte: G1 (<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/03/com-recessoes-e-pandemia-pib-do-brasil-tem-pior-decada-em-120-anos.ghtml>). Elaboração própria.

Como observa Boito Jr., com o avanço do neoliberalismo o crescimento econômico desacelera, o Estado perde o papel de empresário e provedor de serviços, e o desenvolvimento industrial deixa de ser prioridade. Esse processo resulta na desnacionalização da economia e em uma retração intensa dos direitos sociais e trabalhistas (Boito Jr., 2018). O aprofundamento do modelo

⁷⁶ O que os dois períodos têm em comum é a manutenção da elevada desigualdade econômica e social no país, seja em períodos com baixo crescimento do PIB ou acelerado. Como assinala Filgueiras, “a estrutura de distribuição da renda se mantém extremamente concentrada e desigual, reiterando, nesse aspecto negativo, o mesmo padrão do MSI [Modelo de Substituição das Importações]” (Filgueiras, 2006, p. 199).

neoliberal engendrou modificações estruturais na economia brasileira, sendo a indústria um dos setores mais afetados, tanto pela perda de participação no PIB quanto pelo aumento da desnacionalização. Como argumenta Gonçalves, “o Brasil tem se tornado mais subdesenvolvido nos últimos anos de liberalização, abertura e políticas econômicas restritivas” (Gonçalves, 2006, p. 212). No mercado de trabalho, o impacto dessas transformações se expressou em maiores taxas de desemprego,⁷⁷ decorrentes, em parte, da reestruturação produtiva e do baixo dinamismo econômico (Araujo; Gentil, 2021). Diante dos resultados das reformas neoliberais, alguns países da América Latina recuaram em determinados aspectos de suas políticas econômicas, impulsionados pelas reações sociais e pelos efeitos concretos do neoliberalismo realmente existente.

Junto com as mudanças na estrutura e nas funções do Estado, consubstanciadas em transformações institucionais, a economia brasileira experimentou um precoce processo de financeirização. Esse processo esteve, num primeiro momento, associado aos ganhos obtidos com o processo inflacionário, por meio de mecanismos de correção monetária, e, depois, com a estabilização com altas taxas dos juros básicos da economia (Bruno, 2011). O resultado dessas transformações foi um baixo crescimento, aumento da desigualdade e aprofundamento do processo de desindustrialização.

II. A crise de 2008 e o pós-neoliberalismo(?)

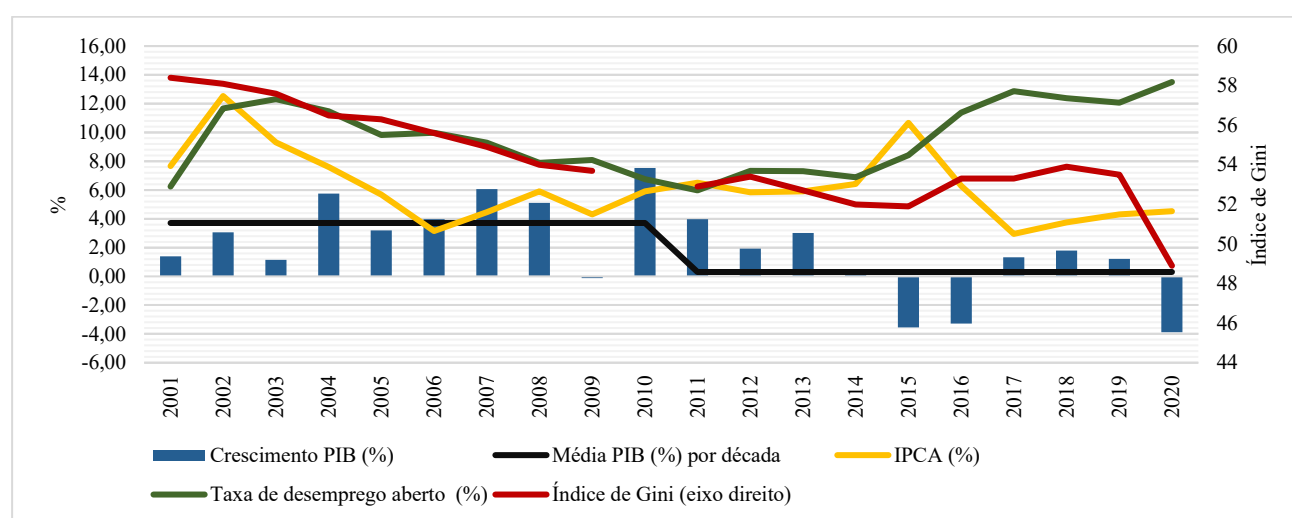
No final da primeira década do século XXI, parecia que alternativas ao neoliberalismo estavam sendo desenvolvidas em diversos países da América Latina. A vitória de uma série de partidos de centro-esquerda – tais como a vitória do Partido dos Trabalhadores, no Brasil, em 2002; a do Partido Justicialista, na Argentina, em 2003; da Frente Ampla, no Uruguai, em 2005 – sugeria uma onda de políticas alternativas ao neoliberalismo. Cogitava-se que o neoliberalismo estava sendo abandonado e estava em formação um novo tipo de desenvolvimentismo, ou pelo menos algum tipo de alternativa às políticas econômicas neoliberais. Em um balanço sobre uma década de governos petistas Sader apresenta que, os “governos do Lula e da Dilma podem ser caracterizados como pós-neoliberais, pelos elementos centrais de ruptura com o modelo neoliberal – de Collor, Itamar e FHC – e pelos elementos que tem em comum com outros governos da região” (Sader, 2013, p. 138).

No caso brasileiro, os resultados econômicos alcançados nos dois primeiros governos petistas, aliados a uma certa redução da desigualdade social (Kerstenetzky, 2017), ainda que insuficiente diante do elevado patamar histórico de desigualdade do país, sugeriam a viabilidade de um caminho

⁷⁷ Entre 1992 e 2001 a desocupação aumentou em 70% no Brasil como mostra (Quadros, 2003).

alternativo ao neoliberalismo. As políticas de redistribuição de renda, de valorização do salário-mínimo e de ampliação do crédito contribuíram para dinamizar o mercado interno, permitindo a combinação inédita de crescimento econômico com inclusão social (Carvalho, 2018; Singer, 2018). Em comparação com a década anterior, marcada pela hegemonia do receituário neoliberal, os indicadores sociais e econômicos (Gráfico VI) apontavam resultados significativamente mais favoráveis, sustentando a percepção de que o modelo em curso apresentava maior capacidade de promover desenvolvimento com redução das desigualdades.⁷⁸

Gráfico VI – Crescimento PIB, Média PIB por décadas, IPCA, Taxa de Desemprego e Índice de Gini, de 2001 a 2020



Fonte: Ipeadata (<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/series-estatisticas-conjunturais-2/>). Índice de Gini - Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org/>). Elaboração própria.

A crise financeira e econômica de 2007-8 não modificou essa trajetória, pelo contrário, reforçou ainda mais a impressão de que uma alternativa ao neoliberalismo estava se delineando. Na metade do primeiro mandato de Rousseff, Sader analisa que a “crise de 2008 consolidou o papel ativo do Estado, com políticas anticíclicas, que permitiram resistir aos influxos recessivos que vieram dos países do centro do sistema” (Sader, 2013, p. 141). Cogitava-se, naquele momento, que o país poderia estar ingressando em um terceiro grande ciclo de crescimento, sucedendo os dois anteriores associados ao período desenvolvimentista,⁷⁹ o primeiro entre as décadas de 1930 e 1950 e o segundo de meados dos anos 1960 até o final dos anos 1970 (Gala, 2011).

⁷⁸ No primeiro mandato de FHC a média de crescimento do PIB foi de 2,54%; no segundo, foi de 2,32%. No primeiro mandato de Lula, a média de crescimento do PIB foi de 3,52%, enquanto no segundo foi de 4,64%. Disponível em: <https://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 05 out. 2025.

⁷⁹ Projetava-se que o Brasil poderia sustentar, por pelo menos uma década, uma taxa média anual de crescimento em torno de 5%, o que colocaria o país, em 2020, entre as cinco maiores economias do mundo (Gala, 2011).

Contudo, o “*ensaio desenvolvimentista*” (Singer, 2018) teve vida curta, colapsando em 2015, quando foi abandonado pelo próprio governo petista, que se rendeu às políticas de austeridade. Ao se comparar o desfecho das duas crises enfrentadas nas primeiras décadas do século XXI, percebe-se uma inflexão nítida na relação entre Estado e mercado. Nesse novo contexto, os gastos sociais passaram a ser identificados como o principal problema das contas públicas pela coalizão que se tornou hegemônica no contexto da crise de 2015/2016.

O debate sobre as causas da crise de 2015/16 ainda são intensos. Dentre os argumentos apontados está o de autores que atribuem a origem da recessão a um choque contracionista provocado pelo conjunto de políticas de austeridade adotadas no primeiro ano do segundo mandato de Dilma Rousseff (Mello; Rossi, 2017; Rossi, 2024). Como observa Carvalho, a crise de 2015/16 teve causas predominantemente internas (Carvalho, 2018),⁸⁰ o que a torna um caso atípico quando comparado a países com características semelhantes às do Brasil. Por essa razão, costuma-se atribuir maior peso aos fatores domésticos em sua explicação, sem, contudo, ignorar completamente os condicionantes externos.

Uma comparação, ainda que esquemática, com a União Europeia pode ser útil para iluminar os distintos processos que levaram à adoção das reformas de austeridade tanto lá quanto aqui no Brasil. A comparação se justifica porque foi na UE que a nova onda de reformas neoliberais teve início, a partir de 2010, com a crise da zona do euro, cujo epicentro e efeitos mais nefastos concentrou-se nos países do Mediterrâneo e na Irlanda (Varoufakis, 2018). À primeira vista, os princípios que fundamentaram as medidas de austeridade adotadas no Brasil e na UE⁸¹ não parecem muito distintos, contudo, como se argumentará adiante, os mecanismos que desencadearam tais medidas foram significativamente diferentes.

A crise financeira e econômica que começou nos EUA teve origem claramente privada, principalmente em função das operações especulativas do sistema financeiro, mas foi transformada ao longo do tempo em crise das finanças do Estado. Como explica Blyth, “o aumento da dívida foi gerado pela implosão do setor financeiro norte-americano e (...) isso teve impacto nos fundos soberanos desde os EUA à zona do euro, chegando em outros lugares” (Blyth, 2020, p. 44). Tooze

⁸⁰ “Em 2015, só a Rússia, entre os 46 que constam da base de dados da OCDE, também passou por uma recessão. Ainda assim, mesmo sofrendo sanções econômicas de Estados Unidos, União Europeia, Japão e Canadá pelo conflito na Ucrânia, a queda acumulada foi de cerca de 4% no biênio 2015-6” (Carvalho, 2018, p. 133).

⁸¹ Do ponto de vista da retórica política, Grécia e Portugal foram utilizados como exemplos negativos para justificar a urgência da reforma da previdência em 2018 pelo presidente Michel Temer, sugerindo que as reformas neoliberais eram inevitáveis, caso se quisesse evitar tragédia semelhante aos dos países europeus citados (FSP, 2018).

assinala que a crise europeia, pintada inicialmente como um problema em razão dos déficits públicos, de países como a Grécia, parece ser antes de tudo uma crise oriunda do sistema financeiro do que de origem política. Segundo o autor, “[o] denominador comum [entre a crise que começa nos EUA e que depois se alastrou para a UE] foi a fragilidade perigosa de um sistema financeiro superalavancado, que dependia em excesso de financiamento baseado no mercado de curto prazo” (Tooze, 2018, p. 26).⁸² Portanto, na Europa, a crise fiscal está associada à socialização das perdas do sistema financeiro global para evitar não só o colapso financeiro, mas da economia como um todo. A crise europeia foi a versão regional da crise global (Tooze, 2018). No mesmo sentido, Streeck afirma que “a crise europeia pós-2008 é uma expressão regional de toda a crise global da ordem política do capitalismo financeirizado” (Streeck, 2018, p. 31).

As políticas de austeridade adotadas após a operação de salvamento do sistema financeiro na Europa trouxeram novamente a discussão sobre o neoliberalismo, principalmente quando as dívidas soberanas de Portugal, Irlanda, Itália Grécia e Espanha – conhecidos pejorativamente pelo acrônimo PIIGS⁸³ – tornaram-se enormes e foram impostas a esses países reformas neoliberais que sugeriam que o neoliberalismo não estava em colapso, pelo contrário.

A crise iniciada em 2008, e prolongada ao longo da década seguinte, é compreendida, por alguns autores, como o desdobramento de transformações estruturais que remontam ao final dos anos 1960. Entre eles, Streeck interpreta a “crise atual do capitalismo democrático numa perspectiva dinâmica, inserida numa sequência evolutiva” (Streeck, 2018, p. 14). Nessa abordagem macrossociológica, o foco desloca-se do evento isolado para os processos históricos de longo prazo que configuram as crises e suas recorrências. O tempo, portanto, é concebido como categoria analítica central, mas não exclusiva: o espaço também importa, pois a trajetória do capitalismo e suas crises assumem formas específicas, conforme os contextos nacionais e institucionais em que se manifestam (Streeck, 2018). Assim, compreender a crise contemporânea exige situá-la historicamente e geograficamente como parte de uma cadeia de transformações que articula o enfraquecimento da capacidade fiscal do Estado, o endividamento público e a consolidação de regimes de austeridade que redefinem a relação entre capitalismo e democracia (Schäfer; Streeck, 2013).

⁸² No original: “*El denominador común fue la peligrosa fragilidad de un sistema financiero sobreapalancado, que dependía en exceso de la financiación basada en el mercado a corto plazo*”.

⁸³ Em inglês, *Portugal, Ireland, Italy, Greece e Spain*.

Streeck observa que, na Europa, as instituições da UE podem ser entendidas como uma liberalização hayekiana, ou seja, uma configuração institucional específica, inspirada na ideia de Friedrich Hayek sobre como produzir um encapsulamento do mercado frente à democracia que, em caso de sucesso, produziria uma “imunização do capitalismo contra intervenções da democracia de massa” (Streeck, 2018, p. 108). O Estado consolidado, diferentemente da fase anterior do capitalismo, passou a oferecer maior proteção aos mercados do que aos seus cidadãos e às suas cidadãs. Essa “imunização” gerou uma rivalidade interna entre os interesses da cidadania e dos credores da dívida pública. Uma dualidade que Streeck denomina como “*povo do Estado*” e “*povo do mercado*”.

Hayek mostrou-se particularmente engenhoso ao propor o federalismo entre países como forma de instituir uma ordem econômica comum capaz de restringir as interferências democráticas sobre o mercado. Tal arranjo institucional teria a virtude de “restringir fortemente o alcance e a profundidade de intervenção da política econômica de cada Estado-membro” (Streeck, 2018, p. 142). O euro, enquanto moeda comum do bloco, é a instituição que melhor encarna os princípios do federalismo proposto por Hayek (Biebricher, 2018). Com a união monetária, dois pontos decisivos da política econômica nacional tornam-se limitados: as políticas monetária e fiscal.

Seria, portanto, a virada neoliberal no Brasil a mesma que aconteceu na Europa, apenas com alguns anos de diferença? Foram adotadas medidas de austeridade no Brasil por um constrangimento de regras encrustadas na Constituição? O que se constata é que foi preciso, antes, travar uma disputa política para assumir o controle do Executivo e, a partir daí, implementar uma série de reformas que inseriram os princípios da austeridade na própria Constituição, obrigando todo e qualquer governo a observá-los, independentemente dos resultados das disputas políticas no regime democrático.

III. A ofensiva neoliberal no Brasil, entre a retórica da intransigência e a luta por mudanças institucionais

Diferentemente da União Europeia – em que a austeridade foi um desdobramento do arranjo institucional da união monetária, associado à hegemonia alemã na zona do euro, que impôs a adoção generalizada de medidas de austeridade –, no caso brasileiro, a resposta inicial à crise pareceu seguir caminho oposto. Com o tempo, contudo, revelou-se significativa a resiliência do neoliberalismo (Madariaga, 2020). Ou seja, ainda que o Brasil não dispusesse de mecanismos institucionais tão rígidos quanto os europeus para limitar alternativas ao neoliberalismo, os constrangimentos herdados

da primeira onda de reformas neoliberais não eram desprezíveis.⁸⁴ A ideia de resiliência do neoliberalismo pode ser enquadrada naquilo que, dentro do institucionalismo histórico, se denomina dependência da trajetória (*path dependence*), isto é, “as escolhas realizadas no momento de formação das instituições e das políticas exercem um efeito de constrangimento sobre o seu futuro desenvolvimento em razão da tendência inercial das instituições que bloquearia ou dificultaria subseqüentes mudanças” (Bernardi, 2012).

Nesse sentido, Carvalho argumenta que as ações do governo Rousseff ao priorizar o investimento privado,⁸⁵ por meio de desonerações e crédito subsidiado ao empresariado inserem-se em um contexto no qual outras opções de intervenção na economia haviam sido anteriormente inviabilizadas (Carvalho, 2018). Segundo a autora:

[n]o desenvolvimento do pós-guerra, o incentivo ao desenvolvimento de setores estratégicos da indústria chegava através das tarifas de importação, taxas de câmbio diferenciadas e outros mecanismos hoje interditados pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Sobrou a via da diminuição de impostos e do câmbio desvalorizado como forma de compatibilizar a tradição industrialista da presidente Dilma Rousseff com os interesses imediatos de um empresariado politicamente influente (Carvalho, 2018, p. 86).

Portanto, o desenvolvimentismo dos governos petistas teve de enfrentar tanto os problemas já conhecidos desde a fase anterior do desenvolvimentismo – como os de planejamento e coordenação⁸⁶ –, quanto novas dificuldades estruturadas pelas reformas neoliberais anteriores, que limitaram e ainda limitam as opções para a adoção de outras políticas econômicas.⁸⁷ Além disso, o “*ensaio*

⁸⁴ Streeck chama a atenção para o fato de que, além dos marcos institucionais estabelecidos pelo neoliberalismo na atual fase do capitalismo, a própria organização política da classe trabalhadora foi profundamente enfraquecida pela nova configuração do mercado de trabalho (Streeck, 2017).

⁸⁵ Para uma comparação entre o impacto do investimento público e a política de desoneração fiscal, ver (Gobetti; Orair, 2017).

⁸⁶ Os países de industrialização tardia tiveram que lidar com a questão de como o Estado pode direcionar o processo de acumulação numa economia capitalista. Chibber observa que a “noção de que as estratégias de industrialização rápida foram ‘dirigidas pelo Estado’ é quase indiscutivelmente um dos pilares fundamentais da literatura sobre o desenvolvimento. O que fica difícil de conciliar a essa perspectiva, no entanto, é o fato inegável de que durante a era desenvolvimentista estes Estados tiveram que lutar para conseguir o que acreditavam ser sua missão central – *dirigir os fluxos de investimento local privado para setores com altos benefícios sociais e afastá-los daqueles cujo retorno poderiam ter trazido enormes lucros privados, mas que tinham menos relevância para o desenvolvimento*” (Chibber, 2006, p. 157 grifos meus).

⁸⁷ No início do segundo mandato de Lula, Francisco de Oliveira teceu uma crítica ácida ao conservadorismo da política econômica petista, classificando-a como uma “*hegemonia às avessas*”. Com essa expressão, o autor pretendia destacar que, quando as classes dominadas chegam ao poder (a África do Sul pós-*apartheid* é o caso exemplar) a “dominação burguesa se faz mais descarada” (Oliveira, 2018b, p. 119). Singer, por sua vez, pondera que o lulismo representa politicamente uma fração de classe que, embora majoritária, o subproletariado, em sua definição, não consegue se organizar de forma autônoma. Essa fração teria passado a ser representada pelo lulismo, cuja estratégia consiste em reduzir a desigualdade por meio da ação de um Estado forte, sem, contudo, alterar a ordem estabelecida (Singer, 2017).

desenvolvimentista” foi marcado por uma série de contradições entre objetivos e metas de política econômica que, como defendem Oreiro e Paula, eram inconsistentes entre si (Oreiro; Paula, 2021).

É no segundo mandato de Lula que ocorre a crise de 2008 e que medidas anticíclicas – em consonância com as mudanças que já estavam em curso na política econômica –, são adotadas, mas sem que isso afetasse a “conciliação de classes, a qual, no plano das ações do Estado, se refletiu numa gestão ambígua, marcada por vários momentos de nítida contradição com uma autêntica estratégia nacional de desenvolvimento” (Bruno, 2021a, p. 512).

Singer caracteriza as ações adotadas pelos governos petistas como um tipo de reformismo fraco,⁸⁸ para descrever as intervenções ocorridas em um período de condições externas bastante favoráveis (Singer, 2012). É possível adaptar o termo e falar em uma *contestação fraca das políticas neoliberais*. As frações da burguesia que se beneficiaram das medidas neoliberais, mas que não integravam a coalizão desenvolvimentista,⁸⁹ tiveram seus interesses levemente afetados⁹⁰ em um momento específico do primeiro mandato de Rousseff. Ainda assim, a tônica predominante ao longo dos mandatos foi a de conciliação, com pouquíssimas ocasiões de enfrentamento.

Ainda que tenha sido uma contestação fraca do neoliberalismo, uma série de críticas foi direcionada a ela. Sem entrar no mérito sobre o acerto ou não das políticas adotadas pelos governos petistas, parte dessas críticas pode ser enquadrada naquilo que Hirschman chamou de retórica da intransigência (Hirschman, 2019). Ou seja, não existiriam outras políticas a serem adotadas senão aquelas recomendadas pela ortodoxia neoliberal; a tentação de adotar alternativas só serviria para agravar o problema que se buscava remediar – o baixo crescimento das décadas neoliberais (Gráfico VI). Tudo poderia ser piorado mais ainda, caso os supostos fundamentos da economia fossem violados.⁹¹

Portanto, esses supostos fundamentos que regem a economia – prescritos pelo coletivo neoliberal – deveriam ser mantidos a qualquer custo. Na tese da futilidade, também apresentada por

⁸⁸ Singer avalia que foram as condições externas positivas que permitiram as políticas que constituem o que ele denomina como reformismo fraco do lulismo, tais como o aumento do salário-mínimo, a criação do Programa Bolsa Família, o crédito consignado, a extensão do Benefício de Prestação Continuada, o Programa Universidade para Todos, o Minha Casa, Minha Vida, o aumento os recursos para o financiamento estudantil entre outros (Singer, 2012).

⁸⁹ Singer e Boito Jr. divergem sobre quais as frações da classe capitalista fariam parte da coalizão que chegou ao poder com o PT em 2003 e manteve-se funcionando até o final do primeiro mandato de Rousseff. Pode-se dizer de modo sumário que Singer considera que a principal polarização se dá entre o capital produtivo e o financeiro, e Boito entre o capital interno e externo (Singer, 2018; Boito Jr., 2018).

⁹⁰ Isso será mais bem explorado no capítulo IV.

⁹¹ Bolle desenvolve uma crítica deste tipo (Bolle, 2016).

Hirschman, defende-se que não há como escapar das leis da própria natureza, as quais não seriam afetadas pela ação humana. Além disso, tais tentativas, por serem custosas e constituírem um exercício de futilidade, tenderiam a se tornar desmoralizantes.

Só há uma conclusão a extrair: no que diz respeito às políticas corretivas, recomenda-se a mais alta contenção, e, sempre que o argumento da futilidade seja válido as autoridades *fariam bem em atar as próprias mãos, talvez mediante regras constitucionais*, para poder resistir ao impulso vão e nocivo de “fazer alguma coisa” (Hirschman, 2019, p. 84 grifos meus).

Uma crítica recorrente, formulada a partir do campo neoliberal em relação ao desenvolvimentismo praticado pelos governos petistas, foi aquela construída em torno da noção de “*capitalismo de Estado*”. Essa crítica tem origem no debate sobre as *Variedades de Capitalismo* (VdC), desenvolvido entre o final do século XX e o início do XXI. O objetivo central desse debate era superar a ideia de que as economias, ao adotarem as recomendações de livre mercado, tenderiam a convergir para o modelo de eficiência das economias anglo-saxãs. Para os autores dessa vertente, as diferenças entre as variedades de capitalismo e seus respectivos desempenhos deveriam ser buscadas nos padrões de comportamento das empresas. A partir disso, estabeleceu-se uma distinção entre dois tipos ideais de princípios que orientam a coordenação da ação das empresas capitalistas e de outros agentes econômicos: o mercado e a coordenação estratégica (Madariaga, 2018).

Segundo a formulação de Hall e Soskice, nas economias de mercado liberais, as empresas coordenam suas atividades principalmente por meio da hierarquia interna e dos mercados competitivos, baseando-se em trocas impessoais e contratos formais em contextos de elevada concorrência. Já nas economias de mercado coordenadas, as empresas dependem em maior medida da coordenação estratégica, isto é, de relações de colaboração e confiança com outros atores – como sindicatos, associações empresariais e instituições financeiras – para organizar suas atividades e desenvolver competências específicas (Hall; Soskice, 2006).

Uma série de críticas foi direcionada a essa interpretação, especialmente por ser considerada excessivamente simplificadora e centrada nas empresas. Além disso, esses tipos ideais não permitem enquadrar adequadamente as economias latino-americanas (Madariaga, 2018). Com base nesse diagnóstico, foi elaborado o conceito complementar de *economia de mercado hierárquica* para tratar as economias da AL.

Schneider apresenta que os persistentes problemas estruturais das economias latino-americanas – desempenho econômico inferior a outras “variedades avançadas” se deve à persistente

vantagem comparativa em setores de baixa tecnologia – decorrem da coordenação hierárquica que caracteriza essas economias. Nelas há menor propensão à organização de ações econômicas coletivas do que nas economias em que a coordenação se dá pelo mercado (Ebenau, 2012). Assim, o baixo rendimento econômico seria resultado de déficits institucionais; “e consequentemente deve ser superad[o] pela (re)engenharia institucional” (Ebenau; Arinci, 2018, p. 67).⁹²

Dito isso, Musacchio e Lazzarini argumentam que o desempenho da economia brasileira pode ser compreendido a partir da variedade de economia de mercado hierárquica, e sustentam que o capitalismo de Estado⁹³ se reinventou no país, em parte porque as privatizações não foram realizadas com a profundidade e a radicalidade necessárias. Segundo os autores, as privatizações não teriam alterado as estruturas profundas do patrimonialismo. Embora os efeitos persistentes desse patrimonialismo não tenham sido perceptíveis, ainda segundo os autores, eles se tornaram evidentes nos governos petistas, sobretudo após a crise de 2008. O modo como foram conduzidas acabou, paradoxalmente, por fortalecer o capitalismo de Estado (Musacchio; Lazzarini, 2015). Essa crítica fornece as bases que, em certa medida, legitimam as abordagens neoliberais (Ebenau, 2012). Embora não tenha sido incorporada diretamente pela coalizão que assumiu o poder em 2016, foi amplamente mobilizada para atacar as políticas econômicas dos governos petistas e apresenta afinidade eletiva com o ativismo jurídico da Operação Lava Jato, que partilhava o diagnóstico de uma falha estrutural no arranjo institucional brasileiro.

Madariaga desenvolve um esquema analítico que permite sistematizar o debate em dois momentos distintos. No primeiro, anterior à conquista do poder, as críticas costumam se debruçar nos supostos equívocos da política econômica, apontando as distorções resultantes da intervenção estatal – ou seja, a *policy*. No segundo momento, correspondente à formação da coalizão e ao exercício do governo, o foco desloca-se para a definição das regras do jogo, e não da sua própria dinâmica – isto é, para a *polity*. Em síntese, antes da chegada ao poder, o embate tende a concentrar-se sobre as políticas em vigor; depois, com a formação da coalizão governante, a disputa passa a envolver a

⁹² No original: “y, en consecuencia, que debe superarse mediante (re)ingeniería institucional”.

⁹³ Os autores definem capitalismo de Estado “como a influência difusa do governo na economia, seja mediante participação acionária minoritária nas empresas, seja por meio de fornecimento de crédito subsidiado e/ou de outros privilégios a negócios privados. As novas variedades de capitalismo de Estado diferem dos modelos mais tradicionais, em que os governos são proprietários e gestores de empresas estatais (...), como extensão da burocracia pública. Denominamos esse modelo tradicional *Leviatã como empreendedor*” (Musacchio; Lazzarini, 2015, p. 10 grifos no original).

reconfiguração das próprias instituições, de modo a assegurar a continuidade das reformas e limitar alternativas futuras (Madariaga, 2020).

Essa distinção ajuda a compreender, em parte, por que a crítica ao chamado “*capitalismo de Estado*” foi relevante durante o período de oposição, isto é, na fase de disputa anterior à tomada de poder. Contudo, uma vez formada a nova coalizão em torno de um programa específico – no caso, “*Uma ponte para o futuro*” (Fundação Ulysses Guimarães, 2015) –, a ênfase se desloca: o documento evita propor medidas que possam afetar os interesses de seus apoiadores, concentrando-se em reformas que transferem os custos do ajuste para a classe trabalhadora e restringem o espaço para políticas econômicas alternativas ao receituário neoliberal, como será examinado mais detidamente no capítulo V.

A retomada das reformas neoliberais no Brasil apresenta uma trajetória complexa e sinuosa. A coalizão anterior colapsou quando as condições externas se tornaram adversas e os problemas internos começaram a se avolumar. O governo petista da ocasião subestimou esses efeitos e adotou uma série de medidas erráticas. As críticas ao desenvolvimentismo, nesse contexto, pareciam confirmar-se pela própria crise, o que reforçou a sua legitimidade – sobretudo quando associada ao tema da corrupção. A formação da nova coalizão teve como ponto de destaque uma agenda de mudanças institucionais que não necessariamente enfrentava os problemas apontados, mas priorizava, antes de tudo, transformações que restringem os mecanismos da democracia de massa. No próximo capítulo analisa-se o deslocamento da agenda econômica ao longo do governo de Dilma Rousseff.

Capítulo III – Mudança de agenda: da “*desindustrialização*” à “*reforma fiscal*”

O clima das coisas estava ficando duro, o discurso – “rigor” e “austeridade” – ficava punitivo, como se ter mais tempo, dinheiro e direitos fosse algo ilegítimo, e já estivesse na hora de voltar a uma ordem natural imposta pelos economistas.
Annie Ernaux. *Os anos*.

Em 29 de outubro de 2015, a Fundação Ulysses Guimarães, um tipo de *think tank* do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), lançou em plena crise política e econômica um programa de governo intitulado “*Uma ponte para o futuro*” (Fundação Ulysses Guimarães, 2015). O último programa que o partido havia lançado fora nas eleições presidenciais de 1989, com a candidatura de Ulysses Guimarães (Benites, 2015). Poucos meses antes do lançamento do programa, Michel Temer, que era o vice-presidente da República e presidente do PMDB, afirmou que as gestões petistas haviam cometido excessos e que era necessário “reprogramar a economia”, tentando justificar o ajuste fiscal que estava em curso (Cruz; Nery, 2015). Já na presidência, após o *impeachment* ilegítimo (Queiroz, 2021), Temer afirmou que Rousseff foi retirada da presidência por não ter aplicado o programa do PMDB (Carta Capital, 2016), cuja legitimidade, entretanto, não foi cancelada pelas urnas.

O programa foi amplamente elogiado após o seu lançamento, tanto pelos grandes jornais em seus editoriais quanto por agentes do mercado financeiro (Safatle, 2015) e pelos industriais (Seabra, 2015). O jornal *O Globo*, por exemplo, referiu-se a ele em editorial, dias após seu lançamento, como equivalente à “*Carta ao Povo Brasileiro*” de Luiz Inácio Lula da Silva, lançada em 2002. Em seu editorial, o jornal fluminense afirma que o “diagnóstico que o partido [PMDB] faz da situação do país tem respaldo em núcleos acadêmicos de pensamento econômico, com exceção dos chamados ‘desenvolvimentistas’” (O Globo, 2015).

A análise do programa revela que ele definia como prioridade política um ajuste estrutural dos gastos públicos, objetivando eliminar todas as vinculações orçamentárias e gastos indexados, pois, conforme se argumentava, “[p]ara que o país volte a crescer como antes da crise de 1970/80 é necessário reconstituir o Estado brasileiro” (Fundação Ulysses Guimarães, 2015, p. 4 grifos meus).⁹⁴ Para isso, o programa demandava uma reforma que alterasse a estrutura dos recursos destinados ao

⁹⁴ O programa será analisado em profundidade no capítulo V.

financiamento dos direitos sociais instituídos pela CF/1988, sem, contudo, abordar outras despesas públicas significativas, como os recursos públicos destinados ao pagamento do serviço da dívida. Além disso, as reformas visavam à estabilização e à redução da relação dívida/PIB, priorizando sub-repticiamente o pagamento da riqueza financeira por meio da dívida pública. Como argumenta Zahariadis, “[e]stabelecer prioridades é claramente tão importante quanto decidir o que fazer a respeito delas” (Zahariadis, 2016, p. 1).⁹⁵

Como observa Francisco de Oliveira, a definição da agenda de questões é um momento central da disputa política, pois

os que fazem política distinguem-se por pautar os movimentos do outro, do adversário, sobre as quais e em torno das quais se desenrola o conflito. Impor a agenda não significa, necessariamente, ter êxito ou ganhar a disputa, antes, significa criar um campo específico dentro do qual o adversário é obrigado a mover-se. É evidente que o adversário, em seus movimentos, tenta, por sua vez, desvencilhar-se da pauta e sair da agenda que lhe é oferecida ou imposta. É nesse intercâmbio desigual que se estrutura o próprio conflito ou o jogo da política (Oliveira, 2006, p. 266–267).

Logo, a definição da agenda afeta profundamente as decisões políticas, pois fornece um vislumbre, ainda que imperfeito, das opções de políticas que podem ser adotadas.⁹⁶ A forma como as questões são formuladas tende a influenciar sua posição na lista de prioridades do sistema político e o modo como provavelmente serão tratadas (Zahariadis, 2016). Além disso, as instituições políticas desempenham um papel fundamental na definição de novas agendas, uma vez que constituem o filtro por meio do qual essas pautas são eleitas como prioritárias e implementadas nos diferentes contextos nacionais (Boschi, 2011).

A teoria da definição da agenda (*agenda-setting*)⁹⁷ também foi aplicada à área da comunicação para compreender os efeitos da mídia, inicialmente para saber se a cobertura midiática influenciava as prioridades temáticas do público e indiretamente as preferências de voto (Aelst; Walgrave, 2016). McCombs foi pioneiro nesses estudos e sustenta que os temas mais destacados pelos meios de comunicação tendem a compor a agenda pública e, conseqüentemente, a agenda dominante em

⁹⁵ No original: “*Establishing priorities is clearly as important as deciding what to do about them*”.

⁹⁶ Para uma revisão sobre a teoria da agenda ver (Zahariadis, 2016).

⁹⁷ Na formulação original do termo “construção da agenda” (*agenda-building*), estava presente a preocupação em descrever o processo pelo qual determinadas questões passam a compor a lista de controvérsias políticas em uma dada comunidade. Com a evolução da literatura, o termo passou a ser tratado como “definição de agenda” (*agenda setting*), entendido como o processo de transformação de questões públicas em prioridades governamentais passíveis de ação (Zahariadis, 2016).

determinado período (McCombs, 2009). Como assinala o autor, a “teoria da agenda atribui um papel central aos veículos noticiosos por serem capazes de definir itens para a agenda pública” (McCombs, 2009, p. 24). As pesquisas mais recentes sobre os impactos da mídia na definição da agenda apontam para uma influência menor do que ele pressupôs e também para uma série de nuances, mas apontam que a mídia desempenha um papel no processo amplo de definição da agenda (Aelst; Walgrave, 2016).

Neste trabalho, não se pretende oferecer uma contribuição substantiva à discussão sobre o papel da mídia na definição da agenda. O uso que aqui se faz dos meios de comunicação, em especial dos jornais de grande circulação no Brasil, tem caráter instrumental: busca-se identificar, a partir deles, elementos que permitam inferir a mudança na definição da agenda política – isto é, a transição das preocupações com o desenvolvimentismo para a centralidade das políticas de austeridade. Assim, a mídia é empregada como uma fonte imperfeita, porém acessível, para compreender *quando e quem* esteve envolvido na definição de *qual* nova agenda.

Neste capítulo são rastreados alguns dos processos que culminaram na definição de uma agenda de reformas neoliberais, sintetizada pelo programa do PMDB. A definição da agenda é entendida, portanto, como integrante de um longo processo político (Aelst; Walgrave, 2016). Como assinala Streeck, “[t]udo o que é social acontece no tempo, evolui com o tempo e torna-se mais semelhante a si próprio no tempo e com o tempo. Só podemos compreender o que vemos hoje se soubermos como era ontem e qual é o seu rumo atual. Tudo o que existe está sempre num processo de evolução. Esse processo é decisivo” (Streeck, 2018, p. 42).

Nesse sentido, esta pesquisa adota o rastreio de processos (Cunha; Araújo, 2018; Perissinotto; Nunes, 2023) como estratégia para compreender como os poderes estrutural e instrumental dos capitais industrial e bancário-financeiro moldaram o conjunto de reformas definidas como prioritárias pelo programa de governo do PMDB e posteriormente adotadas pelo governo Temer. Dessa forma, busca-se identificar os mecanismos que atuaram na definição do tipo de reforma a ser implementada, bem como os interesses que foram priorizados por meio delas.

Os conceitos de poder estrutural e de poder instrumental do capital orientam a seleção dos fenômenos relevantes a serem observados, por iluminarem a relação entre economia e política. O poder estrutural refere-se à dependência do Estado em relação à dinâmica de acumulação; o poder instrumental, à ação política direta dos detentores de capital – como o *lobby*, o financiamento de

campanhas eleitorais e o acesso a lideranças políticas, dentre outras) (Hacker; Pierson, 2002). Embora frequentemente tratados de forma dicotômica, como argumenta Fairfield, seu uso combinado é frutífero pois permite identificar mecanismos causais distintos que podem operar em sequência ou em paralelo (Fairfield, 2015, 2018). Parte-se aqui da hipótese de que a mudança de agenda atendeu prioritariamente aos interesses da fração financeira do capital, que mobilizou tanto seu poder estrutural quanto seu poder instrumental. Além disso, condições conjunturais específicas teriam determinado qual tipo de poder predominou em diferentes momentos.

A principal reforma promovida pelo governo Temer, cujos princípios já estavam presentes no programa divulgado antes do *impeachment*, foi a aprovação da EC nº 95. Essa emenda instituiu um novo regime fiscal que estabeleceu um limite (teto) para os gastos públicos, consolidando, para todos os fins, a austeridade fiscal na Constituição.⁹⁸ Essa e outras ações subsequentes, como a aprovação da lei de terceirização e a flexibilização da CLT, foram amplamente interpretadas como um recrudescimento do neoliberalismo no Brasil (Boito Jr., 2018; Saad Filho; Moraes, 2018; Singer, 2018) e isso mostra que o governo Temer estava totalmente comprometido com a agenda definida no ano anterior em seu programa.⁹⁹

Investigar como o capital bancário-financeiro transforma seu poder econômico em poder político apresenta desafios consideráveis, uma vez que há poucas evidências públicas sobre esse processo. Além disso, no Brasil, há relativamente poucas pesquisas empíricas sobre a atuação política dos integrantes do sistema financeiro (Silva, 2021).¹⁰⁰ Por isso, diante dessa limitação, foi adotada a estratégia alternativa de uso da imprensa para compreender se o capital bancário-financeiro influenciou a definição da agenda de reformas. Ainda que imperfeito e limitado, o uso da imprensa escrita se mostrou um meio válido para tentar investigar esse fenômeno.

⁹⁸ Isso será abordado no capítulo VI.

⁹⁹ Assim que o programa foi lançado, o jornal *Folha de S. Paulo* manifestou, em editorial, uma dúvida generalizada sobre o efetivo compromisso do PMDB com as propostas apresentadas. Indagava-se se o documento seria de fato um plano programático ou apenas um ato de oportunismo político em meio à crise política e econômica, com o objetivo de ampliar as chances de Michel Temer assumir a Presidência em caso de *impeachment*. O editorial traça um paralelo com a “*Carta ao Povo Brasileiro*”, de Lula, sobre a qual também pairavam dúvidas semelhantes quanto ao compromisso do então candidato com o que estava escrito. No caso de Lula, o conteúdo da carta acabou sendo efetivamente posto em prática (FSP, 2015c).

¹⁰⁰ As ciências sociais brasileiras possuem uma longa tradição de pesquisas sobre a atuação política do empresariado. Para uma revisão sobre o tema, ver (Mancuso, 2007). Silva apresenta um levantamento bibliográfico relevante das principais pesquisas realizadas, com ênfase nos empresários do setor financeiro (Silva, 2021).

Devido ao grande volume de textos de jornais possíveis de serem analisados no período selecionado, optou-se, em primeiro lugar, por um levantamento quantitativo da frequência de cinco palavras-chave nos acervos digitais de três jornais de grande circulação no Brasil: *Folha de S. Paulo*,¹⁰¹ *O Estado de S. Paulo*¹⁰² e *Valor Econômico*.¹⁰³ A escolha das palavras-chave foi uma estratégia para restringir o universo de notícias a ser analisado, permitindo um foco mais preciso no debate sobre política econômica e na transformação da agenda econômica por meio da atuação de atores sociais. Como destaca Bianchi, toda seleção é arbitrária, mas, como no caso da presente pesquisa, não é aleatória (Bianchi, 2010). Para tanto, apresenta-se a justificativa para essa seleção e os critérios que conduziram a escolha das palavras-chave.

O levantamento quantitativo foi conduzido considerando o intervalo de tempo de 2010 a 2017, abrangendo, portanto, desde o último ano do segundo mandato de Lula até o segundo ano do governo Temer. Para a análise de conteúdo, concentrei-me em um período mais restrito, de meados de 2011 a 2016, focando exclusivamente nas notícias do jornal *Valor Econômico*. A definição desse período teve como objetivo evitar vieses decorrentes da concentração de eventos significativos, como períodos eleitorais ou crises econômicas, que poderiam distorcer a análise, caso se concentrasse em um único ano. Ao optar por um intervalo de tempo mais amplo, busquei garantir uma visão mais equilibrada e precisa da relevância dos temas abordados, além de capturar as mudanças na agenda de reformas econômicas ao longo da década de 2010, revelando a evolução das prioridades e estratégias políticas ao longo do tempo.

Como mencionado anteriormente, o levantamento quantitativo consistiu na busca dessas palavras-chave nos acervos digitais dos jornais selecionados, com o objetivo de identificar a frequência de ocorrência dos termos.¹⁰⁴ Em seguida, realizou-se uma análise de conteúdo dos textos jornalísticos selecionados no jornal *Valor Econômico* que continham as referidas palavras-chave. Essa etapa foi conduzida com o auxílio do *software* de análise qualitativa *MAXQDA*. Os resultados obtidos mostram-se compatíveis com as pesquisas de Singer e Ianoni sobre a mudança da coalizão

¹⁰¹ Disponível em: <https://search.folha.uol.com.br>.

¹⁰² Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br>.

¹⁰³ Disponível em: <https://valor.globo.com>.

¹⁰⁴ Para acessar a tabela com o levantamento quantitativo das palavras-chave ver: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1GpAcq9dwfyZ8TQZsZ2Y0JzTUrrWU9FYW/edit?usp=sharing&oid=118022187326857485638&rtpof=true&sd=true>.

social e, conseqüentemente, das políticas econômicas sustentadas por essas coalizões (Ianoni, 2018; Singer, 2018).

O capítulo está organizado em três seções. Na primeira, são discutidos os conceitos de poder estrutural e instrumental a partir da literatura especializada e que balizam esta pesquisa. Na segunda, é apresentada a metodologia utilizada; já na terceira, são apresentadas as análises dos textos jornalísticos em que se busca apreender os poderes estrutural e instrumental do capital bancário-financeiro na mudança da agenda. Por fim, na última seção, são apresentadas as considerações finais do capítulo, sintetizando os principais resultados da análise.

I. Poder estrutural e poder instrumental

Os conceitos de poder estrutural e poder instrumental possuem elevado potencial analítico para investigar a capacidade de ação política da classe capitalista, sem incorrer em simplificações que ajustem os fatos empíricos a interpretações previamente estabelecidas. Esses conceitos permitem examinar a agência da classe capitalista e de suas frações na defesa de seus interesses, bem como compreender como essa agência se traduz na capacidade de influenciar, determinar e concretizar uma agenda econômica para o país, processo por meio do qual se cria a possibilidade de institucionalizar uma hegemonia de classe. Mas, a classe capitalista não se apresenta como um grupo homogêneo e com interesses invariáveis; ao contrário, é possível identificar diversas clivagens internas. Em conexão com o conceito de frações, o de coalizões revela-se igualmente relevante, pois permite investigar o complexo processo de aglutinação de interesses – tanto entre frações da classe capitalista quanto entre estas e outras classes sociais, em circunstâncias específicas.

Os debates sobre o poder capitalista nas décadas de 1960 e 1970 foram intensos, em especial no campo marxista. Pesquisadores como Ralph Miliband enfatizaram como o controle da riqueza engendra uma série de instrumentos que permitem a realização dos interesses daqueles que controlam essa riqueza por meio do Estado (Miliband, 1972). Por isso, esse tipo de poder é caracterizado como poder instrumental, haja vista que o Estado é entendido como um instrumento utilizado por determinada classe, segundo seus interesses (Przeworski, 1995).

A despeito do robusto levantamento documental realizado por Miliband, seu argumento parte da premissa de uma burguesia dotada de interesses homogêneos e atuação coerente. A defesa de uma “elite do poder” coesa e incontestada foi amplamente questionada a partir de meados da década de

1970. Ainda que as críticas à interpretação de Miliband sejam pertinentes – sobretudo por indicarem que ela pressupõe uma quase onipotência do poder capitalista –, a negação oposta, segundo a qual a classe capitalista não exerce qualquer poder derivado de sua posição econômica, é igualmente insustentável.

Ignorar esse tipo de poder implica abdicar de uma questão lógica que decorre de sua formulação: em que circunstâncias o poder instrumental da classe capitalista tende a se ampliar ou a se reduzir. Como destacam Hacker e Pierson, o debate tem sido formulado em termos excessivamente amplos e dicotômicos – ora retratando a classe dominante como onipotente, ora minimizando sua influência a ponto de equipará-la a um interesse setorial entre outros, como frequentemente ocorre nas abordagens institucionalistas. Essa polarização analítica, segundo os autores, acabou por bloquear o avanço da discussão (Hacker; Pierson, 2002). O desafio, portanto, consiste em desenvolver análises capazes de identificar variações concretas na capacidade de ação política das elites econômicas (Hacker; Pierson, 2002; Culpepper, 2015).

O conceito de poder estrutural foi formulado no contexto da insatisfação com as limitações do debate centrado no poder instrumental. Entre os autores marxistas, destacam-se Fred Block, Claus Offe, e Nicos Poulantzas; entre os institucionalistas se destaca Charles Lindblom (Culpepper, 2015; Hacker; Pierson, 2002).

Block e Lindblom observam que em economias de mercado uma autoridade essencial é atribuída às empresas privadas. Essas organizações desempenham um papel crucial nas sociedades modernas, pois controlam a produção da riqueza. Além disso, os salários que pagam são a principal fonte de recursos econômicos para a maioria dos cidadãos. Block apresenta que:

[e]m uma economia capitalista, o nível de atividade econômica é amplamente determinado pelas decisões privadas de investimento dos capitalistas. Isso significa que os capitalistas, em seu papel coletivo de investidores, possuem um veto sobre as políticas do Estado, uma vez que sua falta de investimento em níveis adequados pode criar grandes problemas políticos para os gestores estatais. Isso desestimula os gestores do Estado a tomarem medidas que possam reduzir seriamente a taxa de investimento (Block, 2020).¹⁰⁵

¹⁰⁵ No original: “*In a capitalist economy, the level of economic activity is largely determined by the private investment decisions of capitalists. This means that capitalists, in their collective role as investors, have a veto over state policies in that their failure to invest at adequate levels can create major political problems for the state managers. This discourages state managers from taking actions that might seriously decrease the rate of investment*”.

As decisões de investimentos tomadas pelos integrantes da classe capitalista conferem-lhes um poder derivado da própria organização estrutural das economias capitalistas. As decisões agregadas dos capitais individuais exercem impacto profundo sobre a economia e o Estado, afetando, por sua vez, a qualidade de vida daqueles que vivem nessas sociedades.

A perspectiva de uma reação pública adversa dá aos políticos, em democracias liberais competitivas, um significativo incentivo para preservar a lucratividade do investimento privado. “Este poder é estrutural porque a pressão para proteger o interesse dos negócios é gerado automaticamente e apoliticamente” (Hacker; Pierson, 2002, p. 281).¹⁰⁶

Como argumenta Fairfield, esse poder decorre do comportamento de investimento dos atores do setor privado, onde os formuladores de políticas antecipam as possíveis consequências econômicas – como a desinvestimento ou fuga de capital – em resposta a determinadas propostas políticas (Fairfield, 2015).

Os teóricos que defenderam a centralidade do poder estrutural foram amplamente criticados. As objeções dirigidas, por exemplo, à formulação de Charles Lindblom ressaltam que, além de o padrão de intervenção estatal variar ao longo do tempo, a classe capitalista nem sempre consegue os resultados que almeja. Argumenta-se, ainda, que o conceito de poder estrutural foi muitas vezes empregado de modo excessivamente determinista, incapaz de explicar por que, em certos contextos, o capital triunfa em disputas políticas, enquanto em outros é derrotado (Dafe et al., 2022).

Em determinadas circunstâncias, os governos demonstram capacidade de adotar políticas mesmo sob a objeção de algumas frações da classe capitalista – ou até da maioria delas (Fairfield, 2015; Hacker; Pierson, 2002). Reconhece-se, assim, uma autonomia relativa do Estado, que pode aparentar situar-se acima dos interesses imediatos do capital e agir, por razão própria, em nome do bem geral da sociedade.

Além disso, a operacionalização empírica do conceito apresenta diversas dificuldades. Como observa Culpepper, além dos desafios metodológicos, há também um efeito de “sociologia do conhecimento”: a partir da década de 1980, as ciências sociais passaram a concentrar-se sobretudo nas variações institucionais e em seus efeitos sobre a economia (Culpepper, 2015).

¹⁰⁶ No original: “*This power is structural because the pressure to protect business interests is generated automatically and apolitically*”.

Apesar das críticas dirigidas aos conceitos de poder instrumental e estrutural ambos contribuíram de forma relevante para o entendimento das relações entre Estado, economia e sociedade. Entretanto, principalmente nos países do Norte Global, esse debate acabou sendo superado pela teoria institucionalista. Autores como Robert Dahl passaram a questionar que atores não empresários também poderiam exercer influência política (Fairfield, 2015).

Ironicamente, o declínio das discussões sobre o poder estrutural ocorreu justamente no momento em que as primeiras reformas associadas ao neoliberalismo começavam a ser implementadas – por meio de privatizações, desregulamentações comerciais e financeiras, entre outras –, enfraquecendo a capacidade dos governos de impor restrições aos fluxos de capitais e de orientar os investimentos.

Em parte, o arrefecimento do debate sobre o poder capitalista também se deveu à falta de atenção a questões teóricas e metodológicas relativas a como a influência é exercida, identificada e mensurada. Hacker e Pierson destacam três problemas recorrentes nesse tipo de pesquisa: (a) a não identificação dos múltiplos mecanismos de influência da classe dominante; (b) a ausência de especificação das preferências as diversas clivagens que compõem a classe capitalista; e (c) a tendência a avaliar a capacidade de influência por meio de inferências *ex post*, sem que se compreenda como a influência foi exercida ao longo do processo decisório – ou mesmo se ela, de fato, ocorreu. (Hacker; Pierson, 2002).

Desde a crise de 2008, o interesse pelos conceitos de poder estrutural (Dafe et al., 2022) e poder instrumental tem ressurgido. Como observa Culpepper, esse interesse foi reavivado principalmente por dois aspectos: (a) a intervenção estatal para resgatar várias empresas do sistema financeiro nos países hegemônicos no Norte Global durante a crise, uma vez que tais instituições desempenham um papel tão crucial no circuito bancário-financeiro que sua falência poderia provocar não apenas um colapso no sistema financeiro, mas também impactar profundamente a produção e a circulação de mercadorias; e (b) a notável resiliência dessas mesmas instituições, que após serem salvas pelo Estado, preservaram sua influência sobre ele, tanto em nível nacional quanto internacional (Culpepper, 2015).

No contexto pós-crise, observa-se um interesse particular em investigar o poder estrutural das finanças. A literatura tem mostrado que o exercício desse poder varia ao longo do tempo, entre países e até mesmo entre diferentes instituições financeiras – variação frequentemente explicada tanto pela

diversidade nacional quanto pelas percepções de autoridades públicas acerca desse poder. Ao relativizar leituras deterministas, esse debate enfatiza que o poder estrutural é relacional, sendo produzido e mediado por dimensões sociais e ideacionais, e que sua intensidade oscila conforme as circunstâncias históricas, podendo enfraquecer em contextos como guerras ou depressões econômicas (Dafe et al., 2022).

Um ponto central, contudo, permanece: compreender de modo sistemático os fatores e condições que moldam essa variação. As contribuições mais recentes, catalisadas pela crise de 2008, avançam nessa direção ao investigar não apenas quando as finanças vencem, mas também quando perdem, e ao explorar como as formas estrutural e instrumental de poder se inter-relacionam, em vez de tratá-las como dicotômicas. Além disso, reconhece-se que o poder estrutural pode operar de modo automático, mas também ser mobilizado estrategicamente por instituições financeiras, o que reforça a necessidade de integrar agência e percepções às análises (Dafe et al., 2022).

Tradicionalmente, o poder estrutural do capital financeiro foi associado à sua função essencial de prover crédito à economia. No entanto, o aprofundamento do neoliberalismo e o processo de desregulamentação fomentaram pesquisas que passaram a questionar essa premissa, ao indicar que, em vez de facilitar o investimento produtivo, o capital financeiro pode atuar como um entrave ao desenvolvimento econômico. É nesse contexto que Dafe *et al.* formulam uma questão central: “[s]e o setor financeiro já não desempenha mais um papel produtivo, então, com base no que ele continua a deter poder estrutural? O que as mudanças na forma e na função do setor financeiro desde a década de 1980 significam para o seu poder estrutural?” (Dafe et al., 2022, p. 524).¹⁰⁷

A explicação para o aumento da relevância do setor financeiro no Brasil não é idêntica à observada em economias centrais, como a dos Estados Unidos, uma vez que o funcionamento do sistema financeiro em economias periféricas apresenta diferenças significativas em relação aos países do Norte Global. Assim, compreender o processo de financeirização no Sul Global torna-se condição necessária para analisar os fenômenos que explicam por que as transformações no setor financeiro não resultaram em seu enfraquecimento econômico e político, mas, ao contrário, em seu fortalecimento sistemático. Embora a financeirização seja um fenômeno global, suas manifestações em economias periféricas, como a brasileira, exigem uma abordagem que considere as

¹⁰⁷ No original: “*If the financial sector is no longer playing a productive role, then on what basis does it continue to hold structural power? What do the changes in the form and function of the financial sector since the 1980s mean for its structural power?*”.

especificidades locais da globalização financeira e, por conseguinte, do exercício do poder estrutural. Um caso emblemático do processo de financeirização em um país da periferia do capitalismo é Brasil, que há décadas figura entre os países com as mais elevadas taxas de juros do mundo. Esse cenário não pode ser compreendido apenas como um desdobramento automático da globalização financeira ou como resultado de fatores puramente exógenos. Sua explicação requer a análise dos efeitos do processo inflacionário pós-desenvolvimentista e da subsequente estabilização monetária – fenômenos ligados à primeira onda de reformas neoliberais no país. Tais transformações reconfiguraram o regime de acumulação brasileiro e alteraram a correlação de forças entre as diferentes frações do capital, produzindo mudanças significativas tanto no exercício do poder estrutural quanto no poder instrumental da fração financeira.

Como observa Bruno, o processo de financeirização da economia brasileira apresenta características específicas, tendo se desenvolvido, sobretudo, com base na renda de juros (Bruno, 2008, 2011). Diferentemente das economias do Norte Global – marcadas pelo predomínio do endividamento privado em um contexto de juros baixos, no qual o mercado de capitais se configura como o principal *locus* da valorização rentista (Bruno et al., 2011) –, no caso brasileiro a financeirização ocorre em um ambiente de taxas de juros estruturalmente elevadas, com forte incidência da dívida pública como mecanismo de reprodução do capital financeiro. Além disso, o processo de financeirização implica uma reconfiguração das expectativas temporais dos capitalistas, que passam a se orientar principalmente para o curto prazo, o que desestimula investimentos produtivos que exigem horizontes temporais mais longos (Bruno, 2011).

A primeira fase da financeirização remonta aos anos 1980, quando o setor bancário passou a registrar lucros extraordinários decorrentes dos ganhos inflacionários, viabilizados institucionalmente pelo mecanismo da correção monetária. Criada durante a ditadura militar no âmbito do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), a correção monetária tinha como objetivo assegurar aos credores da dívida pública a reposição das perdas inflacionárias (Bruno, 2007; Dornelas; Terra, 2021). Segundo Bruno, em meio ao ambiente de alta inflação e crise econômica da década de 1980, a prática da correção monetária foi gradualmente se generalizando, dando origem a um sistema de indexação que passou a abranger preços, salários e ativos financeiros (Bruno, 2007). Um dos efeitos desse processo foi a perda da função da moeda como reserva de valor, papel que passou a ser desempenhado por ativos privados indexados. Essa substituição conferiu ao sistema financeiro um papel central na retenção, administração e criação endógena de liquidez, estabelecendo as bases para a ampliação dos

lucros bancários em contexto inflacionário. Como sintetiza o autor, “[e]ssa ‘privatização’ da função de reserva de valor representava, no entanto, uma base formidável para o desenvolvimento dos lucros bancários – já que, sob alta inflação, a liquidez passava a ser retida, administrada e criada endogenamente pelas instituições financeiras” (Bruno, 2007, p. 87).

Com o Plano Real, a partir de 1994, aprofundaram-se a liberalização comercial e a financeira, e a acumulação rentista passou a desenvolver novas bases institucionais em um contexto de baixa inflação, mas porém de elevadíssimas taxas de juros – ou, como formula Bruno, *a hiperinflação foi substituída pelo hiperjuro* (Bruno, 2007, 2015). Isso provocou uma “rápida expansão do rendimento financeiro real acumulado, elevando o peso político do capital financeiro e dos rentistas frente às decisões do Estado brasileiro em matéria de política econômica e das prioridades nacionais” (Bruno, 2007, p. 88). Nesse contexto, o poder estrutural do capital bancário-financeiro ampliou-se de forma expressiva, sobretudo por meio do controle sobre a dívida pública e sobre o orçamento estatal, haja vista a necessidade de garantir a sustentabilidade da dívida e preservá-la como riqueza financeira (Oliveira, 2012a).

Portanto, o termo “mercado” surge de forma cifrada nas manchetes e nos textos dos principais meios de comunicação do país, ao se afirmar que ele “aprova” ou “reprova” determinada política econômica. Essa referência expressa o poder estrutural e/ou instrumental de uma fração da classe capitalista que busca valorizar o capital por meio de ativos financeiros, em vez de investimentos em capital fixo. Isso se explica pelo fato de que “a alocação da poupança das empresas e das famílias em ativos financeiros é uma alternativa de alta rentabilidade com baixo risco, vis-à-vis à alocação diretamente produtiva dos capitais” (Bruno, 2007, p. 86).

O poder estrutural pode levar a um aumento do poder instrumental, ou vice-versa, e como observa Fairfield, nos países em que o capital se tornou mais influente na capacidade de determinar as políticas públicas, verificou-se uma combinação desses dois tipos de poderes (Fairfield, 2015), o que sugere ser o caso brasileiro no que diz respeito ao capital bancário-financeiro.

O regime de acumulação financeirizado no Brasil (Bruno, 2022) torna valiosa a aplicação desses dois conceitos. Essa dinâmica pode ser aproximada à caracterização proposta por Streeck para a realidade da UE, na qual os Estados passam a responder não apenas às demandas de seus cidadãos e suas cidadãs – o que ele denomina “*povo do Estado*” –, mas, sobretudo, às demandas dos detentores da dívida pública, que não necessariamente são nacionais desses Estados, e que o autor chama de

“*povo do mercado*”. Esse fenômeno se insere no processo de “deseconomização da democracia” (Streeck, 2017, 2018), por meio do qual, à medida que o “*povo do mercado*” consolida sua hegemonia através de transformações estruturais no Estado e na economia, a democracia perde gradativamente sua capacidade de definir a alocação de recursos, transferindo essa função quase exclusivamente ao mercado.¹⁰⁸

No Brasil, a discussão sobre a grave crise da última década tem recorrido, ainda que nem sempre de modo explícito aos conceitos de poder instrumental e estrutural, como se observa nas obras de Singer, Ianoni e Boito Jr. (Singer, 2018; Ianoni, 2018; Boito Jr., 2018).

II. Levantamento da frequência de termos e análise de conteúdo de textos jornalísticos

O levantamento da frequência (em termos quantitativos) das cinco palavras-chave foi realizado a partir dos acervos digitais de três grandes jornais brasileiros: *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *Valor Econômico*.¹⁰⁹ A análise de conteúdo (Bardin, 2010; Krippendorff, 1990; Sampaio; Lycarião, 2021; Bauer, 2015), por sua vez, concentrou-se exclusivamente no *Valor Econômico*. As mesmas palavras-chave foram utilizadas para selecionar, em seu acervo digital, os textos que continham, em qualquer parte do conteúdo, as expressões definidas, compondo assim o *corpus* submetido à análise de conteúdo.

A frequência com que determinados temas aparecem na cobertura midiática pode revelar a centralidade de certos aspectos da política econômica ao longo do tempo, além de indicar sua relevância para diferentes atores sociais. Sobre a frequência dos assuntos na mídia, McCombs observa que “[p]ara todos os veículos noticiosos, a repetição do tópico dia após dia é a mais importante mensagem de todas sobre sua importância” (McCombs, 2009, p. 18). As palavras-chave foram selecionadas de modo a focalizar notícias que permitissem investigar as tensões em torno da tentativa de introduzir políticas alternativas às neoliberais, bem como as reações que essas iniciativas suscitaram.

Por essa razão, as palavras-chave definidas foram: “*desenvolvimentismo*”, “*desindustrialização*”, “*neoliberalismo*”, “*reforma fiscal*” e “*tripé macroeconômico*”. O termo

¹⁰⁸ Essa questão é retomada no capítulo V.

¹⁰⁹ O jornal fluminense *O Globo* não foi incluído no levantamento em razão das limitações de sua plataforma digital, que não permite a pesquisa por termos exatos, como “*reforma fiscal*”. Ao se realizar buscas com esse termo, o sistema retorna todas as notícias que contêm as palavras “*reforma*” e “*fiscal*” separadamente, ampliando excessivamente o número de textos a serem analisados. Diante dessa limitação, o jornal foi excluído da presente análise.

“*desenvolvimentismo*” é utilizado para referir-se, de modo geral, às políticas econômicas dos governos petistas, englobando tanto elogios quanto críticas formuladas ao longo do período. Embora haja controvérsias quanto à adequação do conceito para caracterizar o período (Fonseca, 2015), ele mostra-se apropriado para compreender como a política econômica dos governos petistas foi representada e debatida – e por quais atores sociais. Já o termo “*desindustrialização*” ilumina o debate sobre a retração do papel da indústria na economia brasileira e sobre a política industrial adotada nos governos petistas, permitindo entender o posicionamento das instituições de representação do setor e de outros atores sociais interessados.

Desde a crise da década de 1970, o capitalismo passou a ser caracterizado pelo predomínio do neoliberalismo. Como destacado no capítulo anterior, no caso brasileiro, as reformas de caráter neoliberal começaram a ser adotadas, principalmente, a partir da década de 1990 (Saad Filho; Moraes, 2018). Desde então, o capitalismo brasileiro tem sido tratado à luz desse paradigma. Assim, o uso da palavra-chave “*neoliberalismo*” permite acompanhar o debate sobre as transformações associadas a esse modelo de organização econômica e política.

O termo “*reforma fiscal*” é frequentemente mobilizado em tempos de crise, mas sua relevância extrapola esses momentos, pois se vincula diretamente à dinâmica das finanças públicas. Como explica Fabrício de Oliveira, “orçamento pode ser visto (...) como o espelho da vida política de uma sociedade, uma vez que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos” (Oliveira, 2012a, p. 87). Dessa forma, a noção de reforma fiscal remete a disputas em torno da alocação dos recursos dos recursos públicos e seus desdobramentos distributivos.

E, por fim, o termo “*tripé macroeconômico*”¹¹⁰ consolidou-se como um jargão criado para designar o regime de política macroeconômica, adotado a partir de 1999, baseado na combinação de regime de metas de inflação (RMI), câmbio flutuante e superávit primário – correspondentes às políticas monetária, cambial e fiscal, respectivamente (Oreiro; Paula, 2021; Paula, 2022).

Os termos guardam uma relação entre si, pois todos remetem às disputas em torno da relação entre economia e política, e dão acesso a atores sociais e políticas públicas específicas.

¹¹⁰ Também conhecido, principalmente pelos seus críticos, como tripé ortodoxo e tripé neoliberal.

Dois períodos foram definidos para as etapas de levantamento da frequência e análise de conteúdo. Para o levantamento da frequência das palavras-chave, o intervalo de tempo foi mais amplo, abrangendo os anos de 2010 a 2017 – do último ano do governo Lula ao segundo ano do governo Temer. Esse recorte temporal é significativo para investigar as tentativas de mudança na política macroeconômica empreendidas pelos governos petistas, bem como as críticas e respostas dirigidas a essas iniciativas.

Para a análise de conteúdo, o período considerado foi mais restrito, de agosto de 2011 a 2016,¹¹¹ – do primeiro ano do governo Rousseff até o *impeachment* e parte do primeiro ano do governo Temer. Nesse caso, foi feito um novo recorte, o *corpus* foi delimitado às notícias publicadas no jornal *Valor Econômico*.

O *Valor Econômico*¹¹² é o principal jornal de economia e negócios do país (FSP, 2016c), e goza de elevado prestígio entre o empresariado. Publica regularmente artigos de opinião assinados por empresários de distintos setores e mantém um canal permanente de diálogo com o meio empresarial, que também constitui uma de suas principais fontes de informação para reportagens. Segundo dados divulgados pelo próprio veículo, 62% dos leitores da versão *on-line* possuíam ensino superior, conforme levantamento realizado em 2018. Na edição impressa, 53% dos leitores tinham, no mínimo, ensino superior, e 45% dispunham de renda superior a R\$ 18 mil – proporção que era de 39% entre os leitores da versão digital. Ainda de acordo com o *Valor Econômico*, o público masculino era majoritário entre os assinantes: 82% na edição impressa e 81% na digital (Rosa, 2018).

Na análise de conteúdo, os textos jornalísticos do *Valor Econômico* foram codificados com o auxílio do *software* de análise qualitativa *MAXQDA*. O processo de codificação seguiu diversas etapas. Em primeiro lugar, foram construídos códigos e subcódigos com base nas obras de Fairfield, Culpepper, Hacker e Pierson (Culpepper, 2015; Fairfield, 2015, 2018; Hacker; Pierson, 2002), que fundamentam os conceitos de poder estrutural e poder instrumental. Outros códigos derivaram das contribuições de Streeck, Lapavitsas e Nassif (Streeck, 2017, 2018; Lapavitsas, 2016; Nassif, 2023). Parte dos códigos criados é de natureza factual, como “*Manifestações contra a desindustrialização*”;

¹¹¹ O site do jornal *Valor Econômico* disponibiliza seu acervo em <https://valor.globo.com/>, mas as notícias acessíveis nesse site começam a partir de agosto de 2011. Em contato com o jornal sobre como acessar edições anteriores a agosto de 2011, o jornal informou que as edições anteriores estão disponíveis em <https://valor.globo.com/virador/#/editions>. Contudo, esse site não permite a busca por palavras-chave, sendo necessário acessar cada uma das edições e ler todos os textos jornalísticos para encontrar as palavras-chave de interesse dessa pesquisa.

¹¹² O jornal foi fundado em 2000 a partir de uma parceria entre os grupos Folha e Globo. Em 2016, o jornal passou a ser controlado exclusivamente pelo Grupo Globo (FSP, 2016c).

outros são temáticos, como “*Indústria*”; e havia ainda códigos de natureza teórica, como “*Poder Estrutural*”.¹¹³

Em seguida, cada texto jornalístico foi lido integralmente e codificado com base nesse conjunto inicial de categorias. Durante o processo de leitura novos códigos e subcódigos foram criados sempre que necessários, uma vez que, dado o volume de materiais analisados, seria inviável antecipar todas as categorias de análise (Krippendorff, 1990). Trata-se, portanto, de um processo iterativo de refinamento, conforme a lógica de elaboração progressiva da grade de categorias.

A análise de conteúdo foi conduzida de modo a possibilitar tanto uma abordagem quantitativa quanto qualitativa. A primeira envolveu a contagem de frequências e a análise da distribuição dos termos ao longo do período estudado; a segunda concentrou-se na interpretação dos textos codificados, buscando identificar padrões, narrativas e mudanças na abordagem dos temas, bem como possíveis conjunturas críticas (Bardin, 2010; Sampaio; Lycarião, 2021).

III. Resultados

No levantamento quantitativo das palavras-chave, realizado no acervo digital dos três jornais, entre 2010 a 2017,¹¹⁴ foram identificadas 4.110 menções aos termos selecionados.¹¹⁵ A expressão mais recorrente no período foi “*desindustrialização*”, com 1.574 registros (38,3%), seguida por “*neoliberalismo*”, com 814 (19,81%). Em terceiro lugar, “*reforma fiscal*” apareceu 739 vezes (17,98%), seguida por “*desenvolvimentismo*”, com 584 ocorrências (14,21%), e, por fim, “*tripé macroeconômico*”, com 399 (9,71%).

A distribuição dessas ocorrências variou ao longo do tempo, refletindo as reações e repercussões das políticas econômicas implementadas durante o governo Rousseff. O termo “*desindustrialização*”, por exemplo, atingiu seu auge em 2012, enquanto registrou o menor número de menções em 2017. Essa oscilação sugere uma mudança na agenda pública e na coalizão social hegemônica: em 2016 e 2017 “*reforma fiscal*”, tornou-se o termo mais citado (Tabela I e Gráfico VII).

¹¹³ Para acessar a lista de códigos, ver:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1LwXP4Wa2dPnpQKzef9ZrwNHpIDC0nt16/edit?usp=sharing&ouid=118022187326857485638&rtpof=true&sd=true>.

¹¹⁴ Como explicado na nota 111 a pesquisa no acervo do jornal *Valor Econômico* começa a partir de agosto de 2011.

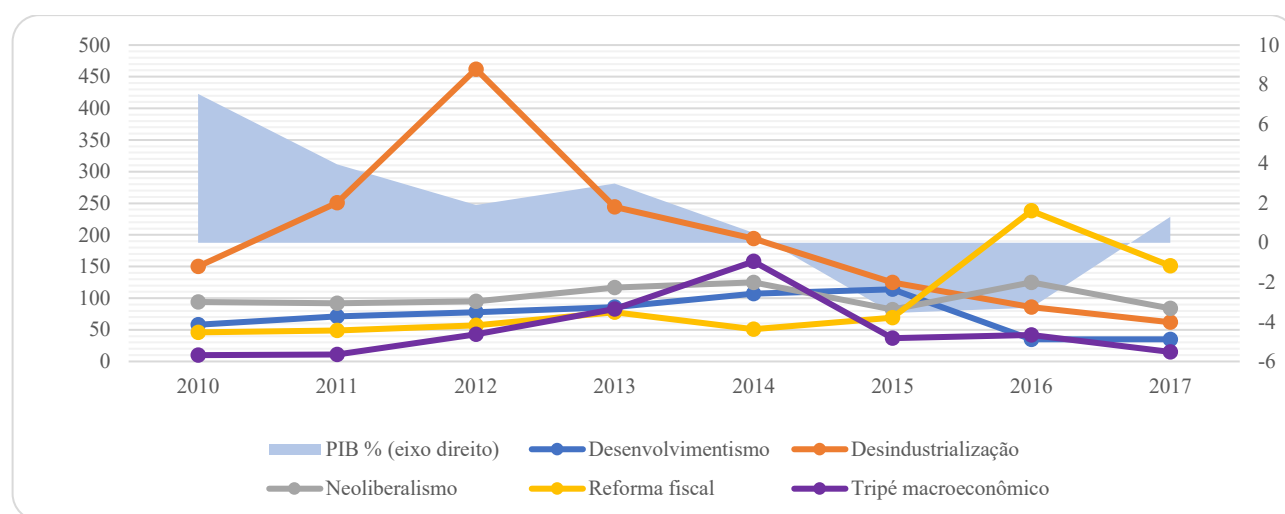
¹¹⁵ O número de ocorrências de palavras-chave não equivale ao número de textos selecionados, pois as palavras-chave podem aparecer mais de uma vez em um mesmo texto.

Tabela I – Levantamento da frequência de palavras-chave nos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *Valor Econômico*, de 2010 a 2017

Palavra-chave	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	Total (%)
<i>Desenvolvimentismo</i>	58	71	78	86	107	114	35	35	584	14,21%
<i>Desindustrialização</i>	150	251	462	244	194	125	86	62	1.574	38,30%
<i>Neoliberalismo</i>	94	92	95	117	125	82	125	84	814	19,81%
<i>Reforma fiscal</i>	46	49	57	78	51	69	238	151	739	17,98%
<i>Tripé macroeconômico</i>	10	11	43	83	158	37	42	15	399	9,71%
Total									4.110	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico VII – Resultado do levantamento da frequência de palavras-chave nos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *Valor Econômico* e PIB (%) do Brasil, de 2010 a 2017



Fonte: PIB Ipeadata. Elaboração própria.

Como mencionado na seção anterior, a análise de conteúdo foi realizada exclusivamente com textos do jornal *Valor Econômico*. O levantamento da frequência das palavras-chave nesse periódico revelou uma ligeira diferença em relação ao conjunto dos três jornais analisados. No *Valor Econômico*, o termo mais recorrente foi “*desindustrialização*” (41,55%), seguido por “*reforma fiscal*” (23,56%). Em terceiro lugar, apareceu “*tripé macroeconômico*” (14,57%), seguido por “*desenvolvimentismo*” (10,95%) e, por fim, “*neoliberalismo*” (9,36%) (Tabela II).

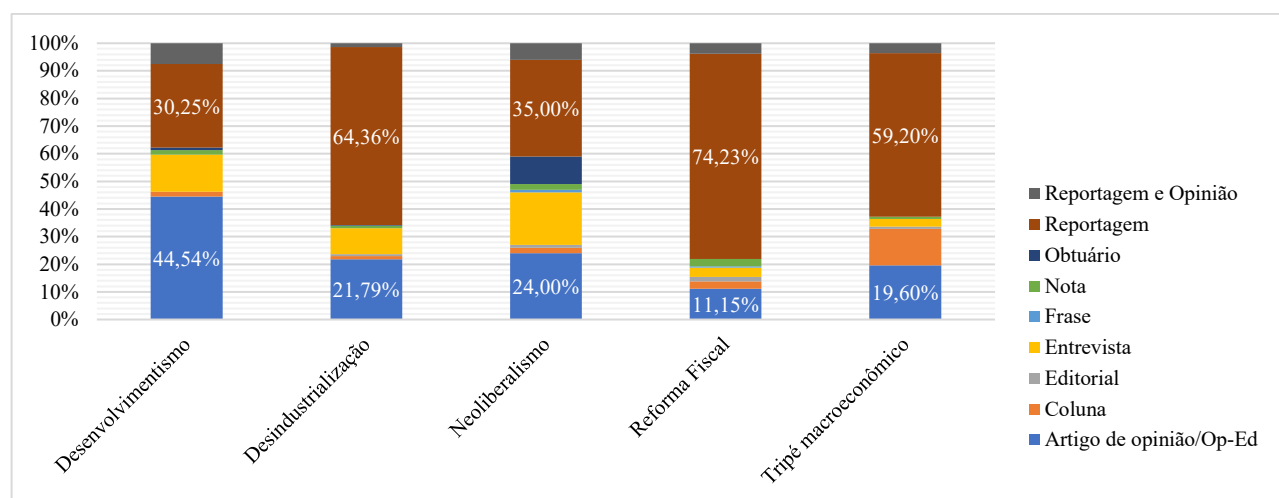
Tabela II – Recorrência de palavras-chave no jornal *Valor Econômico*, de 2011 a 2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	Total (%)
<i>Desenvolvimentismo</i>	-	26	44	25	30	36	6	12	179	10,95%
<i>Desindustrialização</i>	-	97	248	124	78	58	40	34	679	41,55%
<i>Neoliberalismo</i>	-	8	32	10	25	16	32	30	153	9,36%
<i>Reforma fiscal</i>	-	21	18	45	31	30	138	102	385	23,56%
<i>Tripé macroeconômico</i>	-	5	29	53	88	24	32	7	238	14,57%
Total									1.634	100%

Fonte: Elaboração própria.

A análise de conteúdo abrangeu 1.220 textos do jornal *Valor Econômico*.¹¹⁶ Constatou-se que os tipos de textos predominantes variam conforme a palavra-chave, o que implica mudanças nos interlocutores e agentes que participaram do debate público. No caso da palavra-chave “*desenvolvimentismo*”, predominaram os artigos de opinião, que correspondem a 44,54% do total de textos associados a esse grupo (Gráfico VIII). Esses artigos foram majoritariamente escritos por economistas, responsáveis por 66% dos artigos. Entre eles, destaca-se o grupo vinculado à Fundação Getúlio Vargas (FGV), que responde por 31,42% do total.

Gráfico VIII – Tipos de textos jornalísticos no jornal *Valor Econômico*, de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, no caso da palavra-chave “*reforma fiscal*”, predominaram as reportagens, que representaram 74,23% dos textos jornalísticos, sendo essa a categoria com a menor proporção de artigos de opinião, 11,15% (Gráfico VIII). O fato de o tema ser tratado majoritariamente por meio de reportagens não implica, necessariamente, uma cobertura mais neutra ou tecnicamente imparcial. É essencial compreender o contexto histórico em que esses textos foram produzidos e os interesses que serviram.

Como destaca a teoria da agenda de McCombs, a própria cobertura da imprensa sobre determinado tema faz dela um agente social ativo na construção da agenda pública (McCombs, 2009). A cobertura jornalística, portanto, não deve ser compreendida como mero reflexo dos acontecimentos no país, mas como um elemento constitutivo das reformas neoliberais (Fonseca, 2005; Kucinski,

¹¹⁶ Para acessar a lista de textos jornalísticos, ver: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1GpAcq9dwfyZ8TQZsZ2Y0JzTUrrWU9FYW/edit?usp=sharing&ouid=118022187326857485638&rtpof=true&sd=true>.

2007; Guilbert, 2020). A aparente neutralidade técnica das reportagens pode, na verdade, ocultar o esforço de apresentar interesses específicos como se fossem de interesse nacional.

Como argumenta Fairfield, o acesso à mídia constitui uma forma de poder instrumental, permitindo que determinados atores sociais influenciem a formulação e disseminação de narrativas dominantes (Fairfield, 2015). Um exemplo claro dessa influência pode ser observado na cobertura relativa ao “*tripé macroeconômico*”: 36% dos textos dessa palavra-chave citam fontes ligadas ao setor financeiro, enquanto apenas 2,4% mencionam representantes da indústria. Situação semelhante se verifica no caso da “*reforma fiscal*”, na qual 30,38% dos textos mencionam integrantes do setor financeiro e somente 3,8% do setor industrial. Esses dados indicam que determinados grupos – sobretudo os ligados ao capital financeiro – gozam de maior destaque, sendo frequentemente as únicas vozes ouvidas e cujas posições são amplamente difundidas pelos meios de comunicação.¹¹⁷

Após a análise de conteúdo e o processo de codificação¹¹⁸ dos textos jornalísticos, foram considerados apenas aqueles que se referiam diretamente ao contexto brasileiro e apresentavam relevância direta para os objetivos da pesquisa. Todos os textos em que as palavras-chave apareciam de forma tangencial ou que não abordavam problemas contemporâneos foram descartados.

Dos 1.220 textos inicialmente analisados, foram selecionados 945 documentos. A nuvem de palavras construída a partir do *corpus*¹¹⁹ (Figura I) evidencia que o termo mais recorrente é “*governo*”, com 2.880 ocorrências (presente em 74,5% dos documentos), seguido por “*política*”, com 2.452 ocorrências (em 66,24% dos documentos), e “*economia*”, com 2.306 ocorrências (em 71,64% dos documentos).¹²⁰

¹¹⁷ O Grupo Globo, que a partir de 2016 tornou-se o único acionista do *Valor Econômico* (como explicado na nota 112), é o maior conglomerado de mídia do Brasil e da América Latina (Wikipédia, 2024). Em 2015, o lucro líquido do Grupo foi de R\$ 3 bilhões, sendo que R\$ 2,1 bilhões vieram de receitas financeiras (FSP, 2016b).

¹¹⁸ A codificação, no contexto da análise de conteúdo, é o processo pelo qual o pesquisador atribui rótulos (códigos) a segmentos de um texto, de forma a classificar e organizar as informações conforme os objetivos da pesquisa (Sampaio; Lycarião, 2021).

¹¹⁹ O *corpus* representa o conjunto de materiais que são submetidos à análise (Sampaio; Lycarião, 2021).

¹²⁰ Para acessar a lista com frequência de palavras, ver:

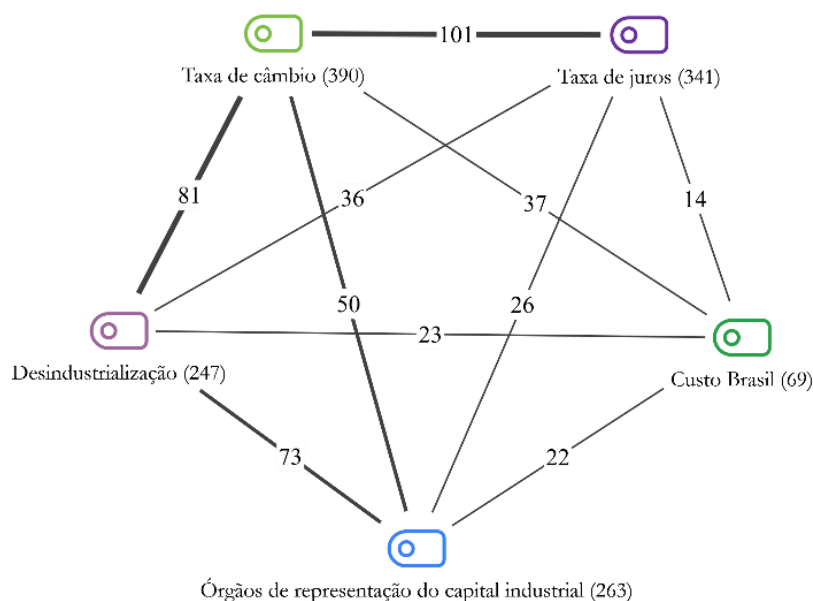
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1LwpUe1b0AZAFsToVHCihOk18LyT8scRk/edit?usp=sharing&ouid=118022187326857485638&rtpof=true&sd=true>.

Figura I – Nuvem de palavras de textos jornalísticos selecionados no jornal *Valor Econômico*, de 2011 a 2016

Fonte: Elaboração própria.

¹²¹ Como assinala Erber, “[a] valorização do câmbio é irmã siamesa dos altos juros.” (Erber, 2011a, p. 43). De fato, a elevação da taxa de juros interna tende a atrair capitais estrangeiros em busca de retornos mais elevados, sobretudo quando comparados às taxas oferecidas por ativos considerados seguros, como os títulos do Tesouro dos Estados Unidos. Esse movimento de entrada de capitais apreciaria o Real, pressionando para sua valorização no mercado cambial (Paula, 2022; Oreiro; Paula, 2021; Erber, 2011b).

Figura II – Coocorrência de códigos em um mesmo documento no jornal *Valor Econômico*, de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

A Figura II ilustra a coocorrência de códigos em um mesmo documento, ou seja, indica quando dois códigos aparecem simultaneamente em um determinado texto. Os números entre parênteses ao lado dos códigos correspondiam ao total de codificações associadas a cada um deles. Já os números posicionados entre as linhas representam a frequência com que os códigos coocorrem, enquanto a espessura dessas linhas expressa visualmente essa tendência. Observa-se que as instituições de representação do capital industrial – como a FIESP e a CNI – manifestam maior preocupação com a sobrevalorização do real, seguida por críticas à taxa de juros.

A corrente novo-desenvolvimentista aponta, entre os cinco preços macroeconômicos,¹²² a taxa de câmbio como o mais importante para países em desenvolvimento (Bresser-Pereira, 2007; Nassif, 2023; Oreiro; Paula, 2021).¹²³ Como observa Gala, a taxa de câmbio é determinante para a economia, pois define a competitividade dos produtos nacionais no exterior. Assim, quando o câmbio se encontra sobrevalorizado, as importações tendem a aumentar, enquanto as exportações se reduzem (Gala, 2011). Essa ênfase é compatível com a preocupação do setor industrial mencionado

¹²² Os cinco preços macroeconômicos que regulam qualquer sistema econômico capitalista são: a taxa de câmbio, a taxa de juros, a taxa de inflação, a taxa de salários e a taxa de lucro (Bresser-Pereira, 2007).

¹²³ Como sintetizam Mollo e Fonseca, ao se eleger no novo-desenvolvimentismo a taxa de câmbio como variável-chave, assume-se, ainda que transitoriamente, um crescimento orientado às exportações (*export-led*). Se essa não fosse a prioridade, a variável-chave deveria ser a taxa de juros, pois sua redução desestimularia a entrada de capitais especulativos, conteria a apreciação cambial e favoreceria tanto as exportações quanto o fortalecimento do mercado interno. Nessa perspectiva, políticas desenvolvimentistas requerem, além do manejo de preços-chave, uma política industrial capaz de sustentar a transformação produtiva (Mollo; Fonseca, 2013).

anteriormente – ainda que por razões distintas. Para o novo-desenvolvimentismo, trata-se de um modelo de crescimento orientado às exportações; já no caso da burguesia industrial, a ênfase recai na perda de competitividade frente aos importados. Em ambos os casos, o câmbio sobrevalorizado é apontado como um dos principais entraves à indústria, ao lado do chamado “*custo Brasil*”.¹²⁴

Entre 2012 e 2013, observa-se um intenso debate, especialmente nos artigos de opinião selecionados a partir da palavra-chave “*desenvolvimentismo*”, acerca das tentativas do governo Rousseff de aumentar o investimento no setor industrial. Participam dessa discussão, sobretudo economistas vinculados às duas principais correntes do desenvolvimentismo: o social-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo.¹²⁵ Este último critica a política cambial do período, qualificando-a como uma forma de “populismo cambial”,¹²⁶ e argumentando que as medidas adotadas pelo governo não enfrentavam a causa da desindustrialização precoce no Brasil, identificada como a “doença holandesa”.¹²⁷

O governo de Dilma Rousseff assumiu, ainda que de forma contraditória, a agenda do setor produtivo e do trabalho (Boito Jr., 2018; Ianoni, 2018; Singer, 2018). Essa contradição se manifesta

¹²⁴ Essa questão será retomada com mais detalhes no capítulo IV.

¹²⁵ Mollo e Amado identificam, no interior do novo-desenvolvimentismo, duas vertentes principais: a dos novos desenvolvimentistas precursores, cujo principal expoente é Bresser-Pereira; e a dos novos desenvolvimentistas pós-keynesianos, associados sobretudo à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Os primeiros priorizam o mercado externo e defendem a taxa de câmbio como variável-chave da política econômica, por entenderem que o crescimento deve ser orientado pelas exportações, como destacado na nota 123. Atribuem ainda ao antigo desenvolvimentismo certa irresponsabilidade fiscal, enfatizando a necessidade de equilíbrio das contas públicas. Essa vertente também advoga a moderação salarial como meio de assegurar competitividade externa, razão pela qual é classificada pelas autoras como a mais conservadora entre os desenvolvimentismos contemporâneos (Mollo; Amado, 2015). A segunda vertente do novo-desenvolvimentismo também mantém o foco no mercado externo, mas tem na taxa de juros a variável-chave, por considerá-la determinante para o investimento, além de relevante para o equilíbrio das contas públicas e para conter a entrada de capitais especulativos. Ainda para as autoras, embora a taxa de câmbio continue a ser importante, a de juros assume prioridade em função do grau de abertura da economia brasileira, uma vez que taxas elevadas atraem capitais especulativos e reduzem o espaço para o investimento produtivo.

Por sua vez, os social-desenvolvimentistas concentram-se no fortalecimento do mercado interno, destacando as políticas de redistribuição de renda. Mollo e Amado ainda afirmam que a variável-chave dessa vertente é o consumo de massas, que deve ser estimulado, por representar o principal motor de um crescimento capaz de articular desenvolvimento econômico e justiça social (Mollo; Amado, 2015).

¹²⁶ O termo “*populismo cambial*” refere-se à escolha deliberada por uma taxa de câmbio valorizada, o que reduz o preço dos produtos importados e, com isso, eleva temporariamente o salário real, por meio do poder de compra. Esse aumento, contudo, é insustentável a longo prazo, pois não se associa a ganhos de produtividade, comprometendo a competitividade da indústria nacional e a sustentabilidade macroeconômica. Trata-se, portanto, de uma estratégia política que visa obter ganhos salariais imediatos, e politicamente rentáveis, ainda que à custa de desequilíbrios estruturais futuros. O presidente Fernando Henrique Cardoso teria recorrido ao populismo cambial durante seu primeiro mandato, o que culminou na crise cambial de 1998. O governo Dilma Rousseff, como destacado no texto, também foi acusado de adotar essa estratégia por autores vinculados ao novo-desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2014; Oreiro, 2013, 2012).

¹²⁷ Como explica Bresser-Pereira, a “chamada doença holandesa se manifesta quando, num país, a abundância de recursos naturais e consequentes vantagens comparativas estimulam sua exportação, ou de produtos com eles produzidos, daí resultando sobrevalorização cambial que inibe a produção e exportação de bens industriais” (Bresser-Pereira, 2014).

na recusa de parte do próprio governo em reconhecer a existência de um processo de desindustrialização no Brasil. O então ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fernando Pimentel, por exemplo, negou que o Brasil estivesse passando por tal processo, argumentando que as tendências de longo prazo não apontavam para isso (Resende, 2013).

Além das contradições internas do próprio governo, os instrumentos de coordenação econômica foram significativamente reduzidos desde as reformas neoliberais da década de 1990, como a privatização das estatais (Carneiro, 2002), conforme discutido no capítulo II. O processo de financeirização da economia brasileira, por sua vez, aumentou a vulnerabilidade do país às oscilações e aos objetivos do mercado financeiro. Em momentos de incerteza, a preferência pela liquidez das empresas não financeiras encontrou canais para o investimento financeiro como alternativa ao investimento produtivo (Centeno; Fellows; Mantoan, 2024). Esse contexto sugere que a capacidade do Estado brasileiro de promover políticas industriais foi consideravelmente limitada. Em outras palavras, o processo de desindustrialização tornou-se um problema estrutural, mas foi tratado com medidas pontuais, como a desoneração da folha de pagamentos.¹²⁸ Os críticos da política industrial, vinculados ao mercado financeiro e ao campo liberal-ortodoxo, argumentavam que tais políticas produziam distorções de mercado. Por outro lado, os críticos de orientação desenvolvimentista avaliavam que as políticas adotadas pelo governo encobriam problemas mais profundos – como aqueles apontados por Bresser-Pereira.

À medida que os resultados esperados da política macroeconômica adotada pelo governo Rousseff não se concretizaram – mesmo com a implementação de quase todas as demandas do setor produtivo, como a redução das tarifas de energia elétrica, reivindicação recorrente da indústria nos textos analisados e que será explorada no próximo capítulo –, as críticas provenientes desse mesmo setor intensificaram. Paralelamente, cresceram também as críticas ao baixo ritmo de crescimento econômico e à persistência alta inflação.

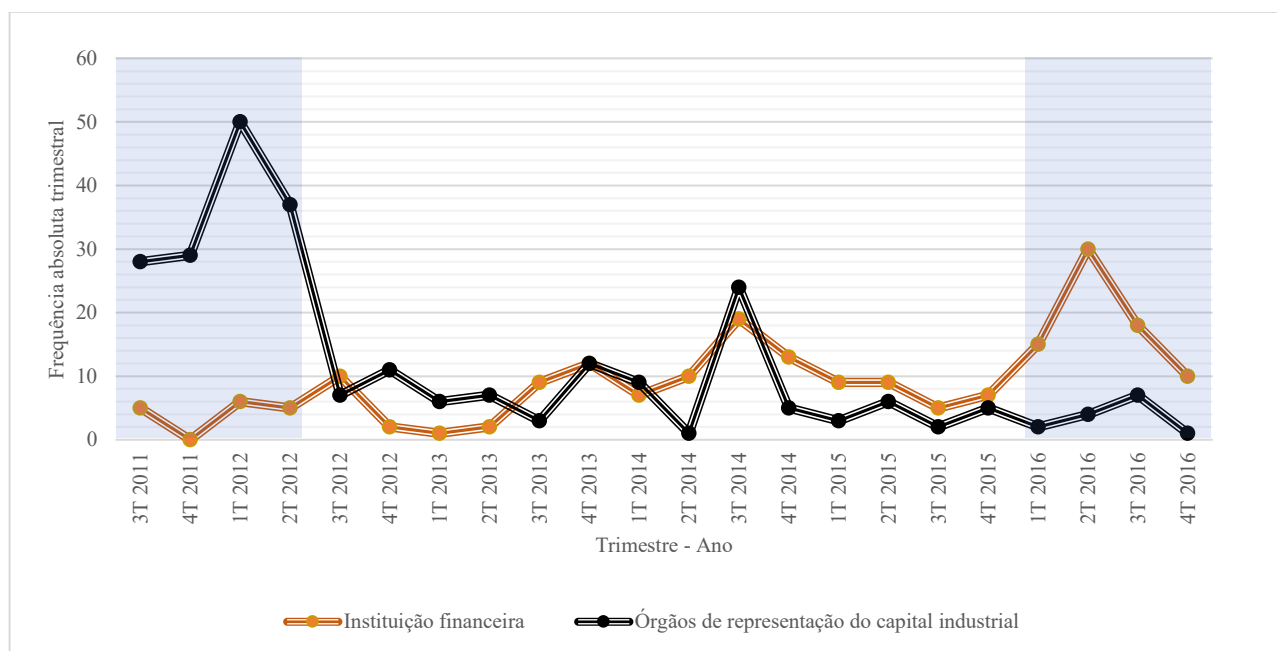
É nesse momento que se pode conjecturar o início da formação da agenda de reformas e da coalizão social que a sustentou, culminando nas reformas neoliberais do governo Temer. O baixo crescimento do PIB no primeiro mandato de Rousseff, aliado à queda na arrecadação tributária decorrente desse desempenho, trouxe a política fiscal para o centro do debate público, intensificando

¹²⁸ As expressões “desoneração da folha de pagamentos” e “desoneração da folha de salários” são usadas como sinônimos neste trabalho “para se referir à medida de retirada do ônus tributário da Cota Patronal para a previdência incidente sobre as remunerações do trabalho assalariado” (Scherer; Melo; Pelatieri, 2015). Essa questão será retomada no capítulo IV.

os conflitos distributivos em torno do orçamento no Brasil. Esse movimento torna-se evidente pela predominância de textos com a palavra-chave “*tripé macroeconômico*” durante a eleição de 2014 e “*reforma fiscal*” no contexto da crise de 2015/16.

Observa-se, ainda, uma mudança significativa na participação da classe capitalista e de suas frações nos textos analisados. Enquanto, nos primeiros quatro trimestres, predominavam as instituições de representação do capital industrial, nos últimos quatro sobressaem-se as instituições financeiras (Gráfico IX).¹²⁹ Uma particularidade importante é que, nos textos jornalísticos, as entidades representativas do capital industrial – como a Fiesp e a CNI – são majoritárias; já, no caso do capital bancário-financeiro, prevalecem as empresas individuais, sendo as instituições de representação, como a Febraban e a Anbima, praticamente irrelevantes.

Gráfico IX – Frequência de códigos por trimestre no jornal *Valor Econômico*, de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

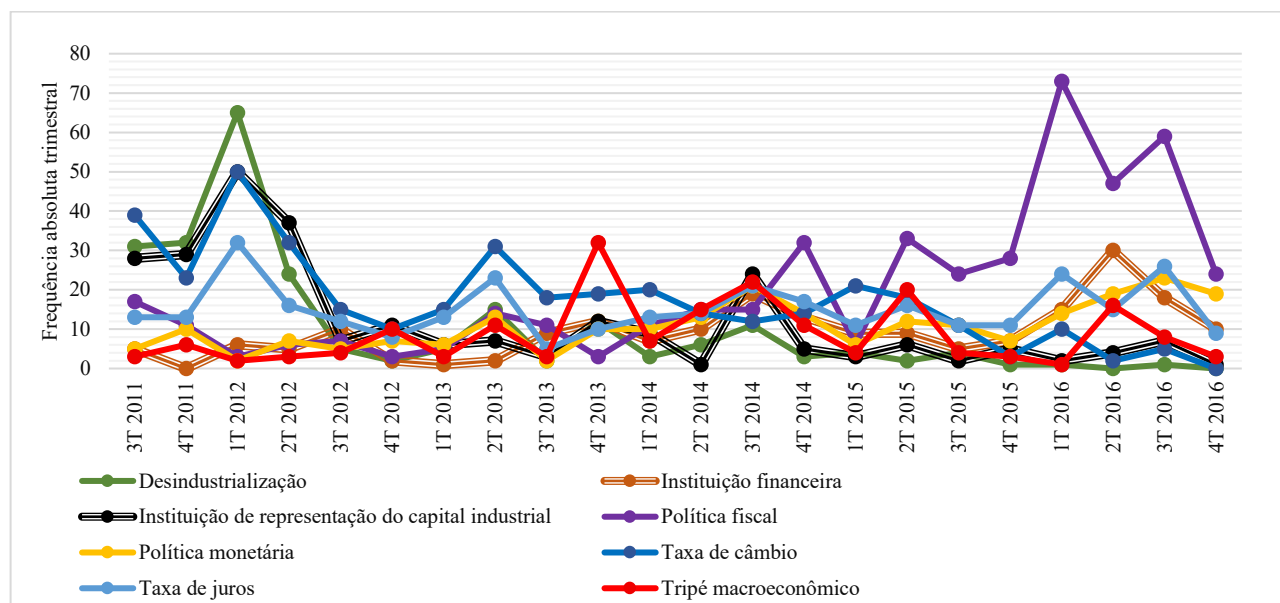
A mudança na agenda pública torna-se evidente durante as eleições de 2014, quando todos os candidatos à Presidência se apresentavam como defensores do tripé macroeconômico, inclusive a própria presidenta (Peres; Simão, 2014). Até então, o tripé era percebido como um dos principais entraves à construção de uma alternativa ao neoliberalismo. A partir desse período, o poder estrutural e instrumental do capital bancário-financeiro passa a exercer hegemonia na condução da agenda

¹²⁹ Para acessar a tabela com a quantificação dos códigos ao longo do tempo ver: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1LyKkc0EItCizSppg22TdZNQg12rqfSnL/edit?usp=sharing&ouid=118022187326857485638&rtpof=true&sd=true>.

econômica do país. Num primeiro momento, bloqueia pautas associadas ao desenvolvimentismo; em seguida, influencia a formulação e impõe implementação de uma agenda de reformas que retoma os fundamentos da política macroeconômica liberal-ortodoxa, ou neoliberal.

O Gráfico X permite identificar algumas afinidades eletivas, evidenciando como determinadas frações capitalistas revelam maior proximidade com interesses específicos. Nota-se que o código “*Instituição de representação do capital industrial*” apresenta forte correlação com o código “*Taxa de câmbio*”. Ao se aplicar o teste da correlação de Pearson para se verificar a intensidade dessa correlação linear entre os dois códigos, obteve-se o seguinte resultado: $r = 0.7621$ e $p < .000038$,¹³⁰ uma forte correlação positiva. Como era de se esperar a correlação de Pearson entre os códigos “*Instituição de representação do capital industrial*” e “*Desindustrialização*” foi de $r = 0.9141$ e $p < .00001$, também evidenciando uma forte correlação positiva. Aplicando o mesmo teste para os códigos “*Instituição financeira*” e “*Política fiscal*” o resultado foi $r = 0.6007$ e $p < .003114$, o que indica uma correlação positiva moderada.¹³¹

Gráfico X – Frequência de códigos por trimestre no jornal *Valor Econômico*, de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

Os resultados insatisfatórios do aumento do investimento produtivo, especialmente na formação bruta de capital fixo, deslegitimaram a construção de uma agenda alternativa às políticas

¹³⁰ Calculado a partir da calculadora da página “*Social Science Statistics*”. Disponível em: <https://www.socscistatistics.com/tests/pearson/default2.aspx>. Acesso em: 05 out. 2025.

¹³¹ O uso de testes estatísticos com dados qualitativos requer bastante cautela, pois esses dados possuem uma natureza interpretativa, o que limita a aplicabilidade de técnicas de mensuração típicas de abordagens quantitativas (Sampaio; Lycarião, 2021).

neoliberais. Em 2014, as eleições presidenciais e a Operação Lava Jato inauguraram uma conjuntura crítica, na qual o debate voltou a girar em torno do tripé macroeconômico. A falta de crescimento passou a ser associada ao abandono desse tripé, e a solução proposta para a retomada da economia envolvia a readoção de políticas neoliberais, como condição para a recuperação da credibilidade da política econômica. Entre os agentes do mercado financeiro, consolidou-se o consenso de que, *além do retorno do tripé, seria necessária a adoção de uma nova regra fiscal que limitasse estruturalmente os gastos sociais*. Um relatório do banco Bradesco, divulgado no início de maio de 2016, exemplifica claramente essa agenda. Conforme noticiado pelo *Valor Econômico* em 11 de maio de 2016,

[n]a agenda estrutural, a prioridade deve ser um *limite para o crescimento do gasto público e a reforma da Previdência*, de forma concomitante. A equipe liderada por [Octávio de] Barros [diretor do Departamento Econômico do Bradesco] avalia que *as regras precisam limitar a despesa, com mecanismos para que os gastos se ajustem automaticamente quando houver frustração de receita ou expansão mais forte da economia*. Para que essa regra funcione, alertam, *a reforma fiscal precisa estar associada a mudanças na Previdência*. Entre as medidas sugeridas, os economistas do Bradesco citam a adoção de idade mínima para aposentadoria e regras de acesso mais rígidas a benefícios como os contemplados na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), além de “reoneração” da folha de pagamentos para financiar a Previdência (Machado, 2016 grifos meus).

A concepção de política fiscal presente nessa agenda de reformas, formulada como resposta à crise, parte do princípio de que sua condução deve assegurar a sustentabilidade da dívida pública, garantindo, assim, a credibilidade da gestão macroeconômica (Lopreato, 2006). Essa credibilidade, por sua vez, é considerada determinante para as expectativas dos agentes econômicos, cuja disposição para investir depende diretamente dessa confiança. Como explica Lopreato,

[a] atual visão do *mainstream* realça as inter-relações das variáveis econômicas com os fundamentos fiscais e defende que os problemas só são superados com a restauração da confiabilidade na trajetória sustentável das contas públicas. Nesta perspectiva, o papel da política econômica “responsável” é assegurar a credibilidade da política fiscal, como *condição sine qua non* ao restabelecimento da confiança dos investidores. Pois, só assim, os agentes, vistos como atores que agem de acordo com as expectativas racionais, aceitam reduzir o prêmio de risco e retomar os investimentos, favorecendo o financiamento do balanço de pagamentos e a estabilidade da taxa de câmbio (Lopreato, 2006, p. 3).

O poder estrutural refere-se à influência indireta que classe capitalista exerce sobre os formuladores de políticas, com base nas dinâmicas de mercado, ao invés de ações políticas diretas – estas, por sua vez, caracterizam o poder instrumental. O poder estrutural decorre do comportamento de investimento dos capitalistas, diante do qual os formuladores de políticas antecipam possíveis consequências econômicas – como a desinvestimento ou fuga de capital – em resposta a determinadas

propostas. Essa antecipação pode levar à modificação ou exclusão de políticas, de modo a alinhá-las aos interesses empresariais (Fairfield, 2015).

Nesse sentido, um evento importante para o exercício do poder estrutural do capital financeiro parece ter sido o envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2016, no final de agosto de 2015. Naquele momento, também se cogitava a recriação da CPMF (Congresso em Foco, 2015). Poucos dias após o envio do orçamento deficitário, em 9 de setembro de 2015, a agência de *rating* *Standard & Poor's* rebaixou a nota de crédito do Brasil (Sciarretta; Landim, 2015). Algumas semanas depois, o PMDB apresentou o programa “*Uma Ponte para o Futuro*” (Fundação Ulysses Guimarães, 2015), que incorporava parte da agenda do sistema financeiro, como será discutido no capítulo V. Nesse contexto, é relevante considerar o papel das agências de *rating*. Como argumentam Machado e Paula, essas agências exercem um poder significativo sobre o espaço de formulação das políticas públicas, promovendo uma agenda ortodoxa e restritiva ao direcionar os fluxos de capital com base em suas classificações de risco (Machado; Paula, 2023).

Foi no contexto de retração do crescimento econômico e durante a realização do ajuste fiscal que a agenda de reformas neoliberais se consolidou. A indústria, em sua reação contrária ao aumento de tributos após a tentativa de o governo Rousseff recriar a CPMF e anteriormente, a mudança nas isenções fiscais acabou por se somar à agenda do sistema bancário-financeiro, que apontava fundamentalmente para a consolidação das contas públicas – ou em outras palavras, austeridade fiscal. Defendia-se que tais reformas seriam necessárias para melhorar as condições macroeconômicas, como o nível de poupança, o que, por sua vez, estimularia o investimento.¹³² Essa perspectiva aproxima-se do que Mattei identifica na primeira experiência moderna de austeridade: a transferência de recursos da classe trabalhadora para a capitalista, sob o argumento de que somente

¹³² A ideia de que a poupança determina o nível de investimento remonta ao pensamento econômico pré-keynesiano, mas permanece central nas formulações do pensamento econômico ortodoxo (Mollo, 2020). Em contraposição a essa abordagem, Bruno argumenta que “o principal motivo [para a debilidade do investimento produtivo] é a existência de fatores internos à sua própria economia que tornam o investimento pouco atrativo aos detentores de capital e não, como alardeado pela vulgata, uma insuficiência de poupança interna ou a existência de um setor público ineficiente e perdulário. Na realidade, dentre os principais fatores de bloqueio do desenvolvimento brasileiro, encontra-se a vigência de um processo particular de financeirização de sua economia” (Bruno, 2011, p. 1). Como observa Mollo, para Keynes e os pós-keynesianos, “[o] crédito (...) não requer poupança prévia. Os bancos concedem créditos rotativos que atendem à demanda de financiamento, viabilizam e concretizam a decisão de investir. O impacto do investimento, ao aumentar a renda via efeito multiplicador, por sua vez, é que vai garantir que *ex-post* a poupança se iguale ao investimento, não tendo sido *ex-ante* necessária para financiá-lo. O papel da poupança, neste tipo de análise, é apenas o de fundar o investimento *a posteriori*, ou seja, dentro de um mercado financeiro desenvolvido, permitir, pela quantidade e qualidades de produtos financeiros diferenciados, a conversão de dívidas de curto prazo, relacionadas ao motivo finança, em dívidas de prazos mais longos, compatíveis com os de maturação dos investimentos feitos” (Mollo, 2019, p. 338).

esta última seria capaz de poupar e investir (Mattei, 2022). O economista Renato Fragelli, da FGV, ainda em 19 de março de 2012, no auge do ensaio desenvolvimentista, afirmou o seguinte:

se o objetivo é melhorar as condições de competitividade do setor [industrial], é preciso tomar medidas que elevem a taxa de poupança do país,¹³³ como uma reforma da Previdência que induza o brasileiro a poupar mais, e outras iniciativas que permitam reduzir a carga tributária. “*A questão é que o brasileiro não está disposto a se aposentar mais tarde para salvar a indústria*”, diz Fragelli, destacando ser contrário ao que chama de “soluções mágicas” para proteger a indústria. Fragelli critica a adoção de medidas protecionistas, desonerações tributárias seletivas e a ampliação dos empréstimos do BNDES (Lamucci, 2012 grifos meus).

Três anos depois, esse diagnóstico reaparece no programa do PMDB, mas já estava presente, de certa forma, no próprio governo Rouseff a partir do segundo mandato. O argumento que se tornou hegemônico sustentava que o compromisso com a responsabilidade fiscal levaria à queda da inflação e, por conseguinte, da taxa básica de juros, o que, por sua vez, reduziria a carga tributária e restauraria a competitividade da economia brasileira como um todo. Esse seria, então, o novo motor do crescimento econômico.

Os conceitos de poder estrutural e poder instrumental, oriundos fundamentalmente da tradição marxista, mostram-se importantes ferramentas analíticas e permitem o estabelecimento de um roteiro investigativo. Aplicados à análise da última onda de reformas neoliberais, esses conceitos possibilitam examinar os processos que levaram à formação da agenda de reformas adotada pelo PMDB, a qual posteriormente se tornou o programa de reformas do governo Temer.

A pesquisa realizada no acervo de jornais de grande circulação permitiu constatar uma mudança na agenda de políticas macroeconômicas. Inicialmente centrada na desindustrialização e na definição do programa desenvolvimentista, essa agenda se transforma em resposta ao baixo crescimento econômico e à crise de 2015/16, conduzindo o Estado brasileiro a uma grave crise fiscal. Certamente, havia mais de uma saída para a crise, mas aquela que se tornou politicamente e socialmente viável foi o programa de reformas apoiado por uma nova coalizão social. Com essa nova configuração de poder, o peso da crise recaiu fundamentalmente sobre o trabalho.

No próximo capítulo, busca-se observar o comportamento de duas grandes federações da classe capitalista, bem como suas ações e reações diante do “*ensaio desenvolvimentista*”, destacando

¹³³ Desde Adam Smith e David Ricardo, consolidou-se a ideia de que qualquer gasto, seja público ou privado, de consumo ou de investimento, deve ser necessariamente financiado por um estoque preexistente de poupança acumulada. Por essa lógica, a quantidade de recursos disponíveis é limitada e, portanto, se a poupança for baixa, os gastos precisam ser ajustados proporcionalmente (Baugrine, 2025), por isso, a associação do economista ao nível de poupança e aos investimentos.

o uso que fizeram do poder instrumental e do poder estrutural para influenciar os rumos da política econômica.

Capítulo IV – Do “*ensaio desenvolvimentista*” ao “*ajuste fiscal*”

*Eu não percebi qual era o nível de aversão
deles [capitalistas] a pagar qualquer parte da
crise.*

Dilma Rousseff em entrevista em 2017.

Em meados de setembro de 2015, poucos dias após a agência de classificação de risco *Standard & Poor's* rebaixar a nota de crédito do Brasil,¹³⁴ em razão das dificuldades enfrentadas pelo governo para atingir as metas de superávit primário e, sobretudo, do envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2016 com previsão de déficit fiscal (Alvarenga; Laporta; Trevizan, 2015), o governo Rousseff apresentou, em 14 de setembro de 2015, um conjunto de medidas destinadas a aprofundar o ajuste fiscal. Uma semana antes do anúncio de mais uma rodada de corte de gastos, a presidenta havia declarado que o governo já tinha cortado “tudo o que poderia ser cortado” (G1, 2015b).

A primeira página do jornal *Folha de S. Paulo* de 15 de setembro de 2015 (Figura III) elucida de modo claro as posições divergentes manifestadas por duas das principais federações patronais brasileiras – Fiesp e Febraban – em relação às propostas formuladas pelo então ministro da Fazenda, Joaquim Levy, e pelo ministro do Planejamento, Nelson Barbosa. Nesse contexto de agravamento simultâneo das crises política e econômica, Singer sintetiza a reconfiguração das alianças em relação ao governo Rousseff, ao afirmar que: “[e]nquanto os industriais se alinhavam a Temer, o setor financeiro protegia Dilma” (Singer, 2018, p. 215).

¹³⁴ O rebaixamento da nota ocorreu em 9 de setembro de 2015. No comunicado em que justifica a decisão de alterar a classificação de crédito do Estado brasileiro de “BBB-” para “BB+”, a agência de *rating* argumenta que “[o]s desafios políticos que o Brasil enfrenta continuam a pesar na capacidade do governo e vontade de submeter ao Orçamento de 2016 ao Congresso consistente com a política de ajuste fiscal assinalada durante o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff” (Alvarenga; Laporta; Trevizan, 2015).

Figura III – Primeira página do jornal *Folha de S. Paulo* de 15 de setembro de 2015



Fonte: *Folha de S. Paulo*, 15/09/2015, edição nº 31.576.

Fiesp e Febraban assumiram posições opostas em relação ao ajuste fiscal naquele momento. Enquanto a Fiesp, logo após a sanção da Lei nº 13.161, de 31 de agosto de 2015 (a qual alterava as alíquotas das contribuições sociais para a Previdência Social — tema que será abordado mais adiante), se manifestava contrária às medidas propostas, e em especial à criação de um novo tributo (a CPMF,

por meio da PEC nº 140, apresentada em 22 de setembro de 2015),¹³⁵ a Febraban seguia demonstrando apoio ao ajuste fiscal conduzido por Joaquim Levy. Já sob o governo Temer, Fiesp e Febraban apresentaram posições convergentes, em contraste com o cenário de dissenso retratado na capa do jornal mencionada acima.

Acompanhar as ações dessas duas federações ao longo do governo Rousseff permite compreender como, no início de 2016, os interesses das duas frações do capital analisadas neste trabalho – a industrial e a bancário-financeira –, que divergiram não apenas durante o ajuste fiscal de 2015, mas também ao longo de boa parte do período examinado no que se refere à política econômica, acabaram por se alinhar e convergir em torno das reformas neoliberais propostas pelo governo Temer. Esse acompanhamento possibilita, ainda, investigar se essas associações empresariais desempenharam papel relevante tanto na formulação quanto, posteriormente, na implementação dessas reformas, além de lançar luz sobre aspectos do processo de acumulação capitalista nas últimas décadas no Brasil. Ademais, evidencia-se como cada uma das federações se posicionou, ou mesmo atuou de modo determinante, na definição da agenda de reformas apontada no capítulo anterior. O que se sustenta neste capítulo é que a luta de classes se manifestou, de forma concentrada, na disputa pelo orçamento público, e intensificando-se ainda mais durante a crise de 2015/16.

Apesar de partirem de interesses distintos, ambas as federações apoiaram e atuaram como fiadoras das políticas de austeridade. Se compreendida nos termos propostos por Mattei, a eficácia da austeridade não deve ser avaliada por sua capacidade de promover o crescimento econômico, mas por seu êxito em impor e reforçar a ordem de classes (Mattei, 2022). Nesse sentido, as políticas de austeridade cumpriram sua função ao redistribuir riqueza em favor da classe capitalista – principalmente, nesse caso, por meio do orçamento público – e ao exercer pressão descendente sobre os salários.

A estratégia adotada para investigar a ação dessas instituições entre as duas crises segue a lógica do *process tracing*, como no capítulo anterior, que visa identificar e examinar mecanismos causais que ligam eventos, decisões e ações políticas a determinados resultados empíricos. Conforme argumentam Cunha e Araújo, o *process tracing* é especialmente útil para investigações qualitativas dedicadas à reconstrução de processos decisórios complexos, exigindo atenção à temporalidade e à sequência de eventos (Cunha; Araújo, 2018). Ao seguir esse caminho, a pesquisa não apenas

¹³⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1738618>. Acesso em: 09 out. 2025.

identifica o momento de convergência entre frações da classe capitalista, mas também busca evidenciar os mecanismos e contextos que permitiram essa articulação em torno da agenda de reformas que foi proposta pelo PMDB em 2015 e que começou a ser posta em prática em 2016.

Na fase inicial desta pesquisa, a primeira estratégia adotada para produzir evidências empíricas com o objetivo de investigar as interações entre poder econômico e poder político – tendo como estudo de caso específico a realização de uma reforma neoliberal no Brasil – consistiu em examinar as posições e ações das federações empresariais diante das políticas econômicas implementadas pelo governo Rousseff, por meio de entrevistas com seus principais representantes. Contudo, após sucessivas tentativas infrutíferas de contato por e-mail e telefone com as instituições e seus representantes, entre o final de 2023 e o início de 2024, optou-se por investigar suas posições a partir da aparição dessas federações nos principais jornais do país. Como discutido no capítulo anterior, essa fonte apresenta limitações; no entanto, diante das dificuldades enfrentadas para acessar diretamente os atores institucionais, recorreu-se à análise de conteúdo das notícias publicadas entre 2011 e 2016.

Os textos jornalísticos foram entendidos como representações de fenômenos reais, e, portanto, não como “fatos absolutos”. Dessa forma, não foram tratados como registros neutros da realidade, mas como artefatos sociais que revelam tanto as posições dos atores quanto os interesses expressos por meio de suas posições, declarações, críticas etc. Além disso, como destacam Cunha e Araújo (2018), a adoção do rastreamento de processos (*process tracing*) exige do pesquisador rigor analítico e atenção constante à qualidade e adequação das evidências utilizadas, o que inclui, necessariamente, uma avaliação criteriosa das *fontes acessíveis* e de seu potencial para sustentar inferências causais. Nesse sentido, o uso de textos jornalísticos não é apenas um recurso contingente, mas uma via analítica acessível e válida, na medida em que se busca incorporá-los de forma sistemática e crítica ao desenho da pesquisa.

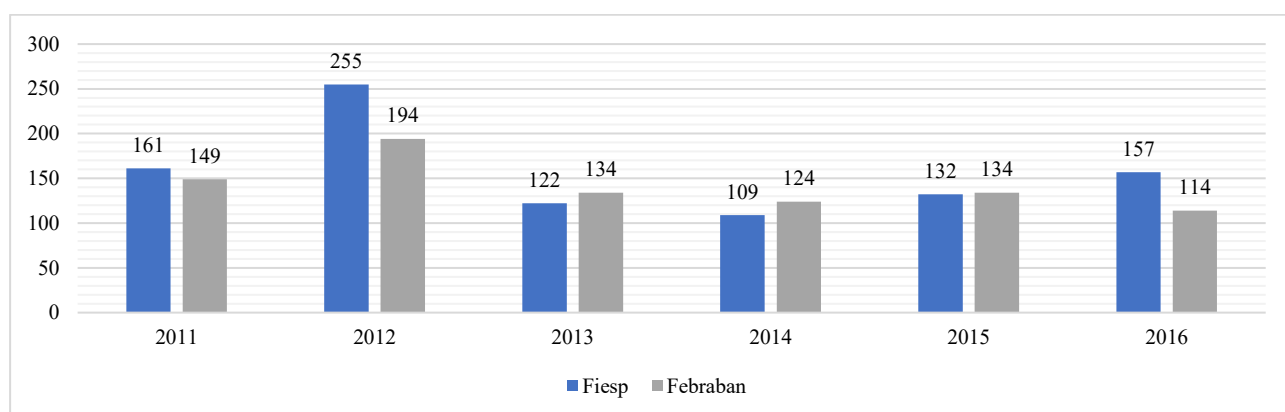
A coleta dos textos relacionados à Febraban para a construção de um *corpus* referente a ela envolveu uma pesquisa nos acervos digitais dos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *O Globo* e *Valor Econômico*, abrangendo o período de janeiro de 2011 a dezembro de 2016.¹³⁶ A ampliação das fontes, para quatro jornais teve como objetivo aumentar o repertório de matérias analisadas, considerando a menor visibilidade pública da Febraban em comparação à Fiesp. Esse

¹³⁶ Tal como explicado na nota 111, no capítulo III, o acervo digital do jornal *Valor Econômico* começa a partir de agosto de 2011.

procedimento revelou também um traço empírico importante: a atuação da Febraban tende a ser mais discreta e menos visível na cobertura jornalística, aspecto que será explorado adiante.

Para selecionar os textos, foi utilizada a palavra-chave “*Febraban*”. Cabe destacar que nem todos os textos identificados nos acervos foram incluídos na análise de conteúdo, realizada por meio do *software MAXQDA*. Após uma leitura preliminar do título e do parágrafo inicial de cada texto jornalístico, foram excluídos aqueles que não se enquadravam no escopo da pesquisa, como, por exemplo, textos sobre segurança bancária, fraudes financeiras, inovações tecnológicas em operações bancárias ou informações sobre feriados bancários, entre outros temas afins.¹³⁷ Dessa forma, foram descartados 886 textos, resultando nos 848 efetivamente analisados. A distribuição anual dos textos aproveitados foi a seguinte: 149 em 2011; 194 em 2012; 134 em 2013; 124 em 2014; 134 em 2015 e 114 em 2016 (Gráfico XI).

Gráfico XI – Quantidade de textos jornalísticos selecionados a partir das palavras-chave “*Febraban*” e “*Fiesp*” nos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *O Globo* e *Valor Econômico*, de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

Para o caso da Fiesp, adotou-se a mesma estratégia para selecionar textos jornalísticos, com apenas uma modificação relacionada à fonte dos textos: foi utilizado exclusivamente o jornal *Valor Econômico*, sendo todos os textos obtidos a partir desse acervo submetidos à análise de conteúdo. Essa escolha por apenas uma fonte se justifica pelo expressivo volume de matérias identificadas nesse veículo, o que proporcionou uma amostra suficientemente densa e rica para identificar padrões recorrentes, configurando, portanto, uma situação de saturação temática. Além disso, a quantidade expressiva de textos jornalísticos já era suficiente para construir um *corpus* denso e manejável.

¹³⁷ Para conferir os assuntos que foram descartados, ver: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1G19bdJ0EfOIBhkOtgaV0DfoGo57RCNXB/edit?usp=sharing&ouid=118022187326857485638&rtpof=true&sd=true>.

A seleção concentrou-se exclusivamente nos textos publicados no jornal *Valor Econômico*, por se tratar de uma fonte especializada em economia e negócios. Assim, seguindo os princípios do desenho analítico proposto por Krippendorff, o critério adotado para encerramento da coleta não foi o da “saturação” no sentido clássico aplicado a entrevistas (Gil, 2019), mas sim a constatação de que o *corpus* permitia a identificação e a classificação sistemática de categorias relevantes para o problema de pesquisa (Krippendorff, 1990).

Foram identificados 941 textos publicados no site do *Valor Econômico* utilizando como critério de pesquisa a palavra-chave “*Fiesp*”,¹³⁸ e todos foram codificados por meio do *software MAXQDA*. Devido à limitação do acervo digital do jornal, que disponibiliza conteúdo apenas a partir de agosto de 2011, os textos jornalísticos sobre a Fiesp contemplam o período compreendido entre essa data e o final de 2016. A distribuição anual dos textos é a seguinte: 161 textos em 2011; 255 textos em 2012; 122 textos em 2013; 109 textos em 2014; 132 textos em 2015; e 157 textos em 2016 (Gráfico XI).

Ainda que as fontes de seleção dos textos referentes à Fiesp e à Febraban tenham sido distintas (no primeiro caso, concentrando-se exclusivamente no jornal *Valor Econômico* e, no segundo, abrangendo quatro jornais), optou-se por realizar algumas comparações entre os dois *corpora*, com o objetivo de identificar tendências recorrentes e padrões argumentativos. Essas comparações, contudo, devem ser interpretadas com cautela, uma vez que as estratégias de coleta implicam diferentes níveis de abrangência e enfoques editoriais. Assim, mais do que propor uma equiparação quantitativa rigorosa, a análise buscou explorar as regularidades temáticas e os sentidos atribuídos às posições públicas dessas entidades ao longo do período investigado.

As trajetórias das duas federações entre as crises de 2008 e 2015/16 evidenciam importantes transformações estruturais na economia e na sociedade brasileiras, associadas tanto à mudança na estrutura produtiva nacional quanto à redefinição da inserção externa do país, além de alterações na capacidade de intervenção desses agentes na formulação da política econômica. Como observa Bruno, desde a crise do desenvolvimentismo “o eixo da acumulação de capital desloca-se, defensivamente e com o apoio do próprio Estado, para o setor bancário-financeiro” (Bruno, 2007, p. 83). Ainda segundo o autor, o padrão de crescimento brasileiro, desde então, é marcado pelo predomínio das finanças e pela incapacidade de:

¹³⁸ Esse conjunto de textos será denominado *corpus* “*Fiesp*”, enquanto os textos selecionados pela palavra-chave “*Febraban*” serão designados como *corpus* “*Febraban*”.

de garantir taxas altas e sustentáveis de crescimento da renda *per capita*, porque isto implicaria que os proprietários de capital aceitassem abrir mão da elevada rentabilidade e liquidez proporcionada por ativos de curto prazo conectados à dívida pública, em favor de imobilizações ou ativos reais que, embora diretamente produtivos e relevantes do ponto de vista social, tendem a apresentar maiores riscos e menor rentabilidade (Bruno, 2008, p. 7).

Mesmo diante da crise de 2008, esse regime de acumulação demonstrou notável resiliência. Como destacado anteriormente, Madariaga define a resiliência do neoliberalismo como a capacidade de se manter as políticas neoliberais e adaptá-las aos desafios e crises sem perder suas características fundamentais. Essa resiliência manifesta-se na continuidade e na predominância dessas políticas, apesar de crises econômicas, mudanças de governo ou oposição política (Madariaga, 2020). Essa perspectiva contribui para iluminar a tese deste trabalho sobre o papel desempenhado por determinadas frações do capital no período analisado.

A atuação da Fiesp manifestou-se, sobretudo, por meio do poder instrumental, uma vez que o processo de desindustrialização enfraqueceu o exercício do poder estrutural do setor industrial. Já o setor financeiro, representado aqui pelos bancos, combinou o uso do poder instrumental com o estrutural – de modo defensivo durante o “*ensaio desenvolvimentista*” e, posteriormente, de forma propositiva, ao pautar a agenda de reformas alinhada aos seus interesses, especialmente no governo Temer. Assim, os processos de desindustrialização e financeirização da economia impactaram diretamente as ações dessas organizações, representativas de frações expressivas da burguesia brasileira.

Para se compreender os interesses das frações capitalistas é necessário considerar os interesses inerentes à atividade econômica, as contingências históricas, as visões de mundo e as características estruturais socioeconômicas do país. As transformações do capitalismo brasileiro sugerem que os interesses do capital financeiro se tornaram dominantes, isto é, o interesse particular da fração financeira da burguesia passou a ser tratado como o interesse geral não apenas da própria classe burguesa, mas também da população em seu conjunto. Contudo, como destaca Lapavitsas, a financeirização não se restringe ao setor financeiro: as empresas não financeiras têm se envolvido de forma crescente em operações no mercado financeiro por conta própria. Esse processo tem impactado a rentabilidade, a organização interna e as decisões de investimento das empresas industriais e comerciais (Lapavitsas, 2016).

A partir da análise dos textos jornalísticos, busca-se investigar de que modo determinadas frações da classe capitalista influenciam a política, por meio de quais mecanismos, com quais

objetivos e, sobretudo, em que medida o contexto em que essa relação se desenrola condiciona o exercício desse poder (Fairfield, 2015). Por outro lado, é fundamental identificar não apenas os casos em que o exercício desses poderes resulta na política econômica esperada, mas também aqueles em que tal influência é limitada ou ineficaz, revelando as condições históricas e institucionais que modulam o poder do capital.

Nesse sentido, é possível contextualizar as reformas neoliberais implementadas pelo governo Temer e rastrear os processos que levaram à formulação do programa de governo “*Uma Ponte para o Futuro*”. A tese adotada é a de que esse programa conseguiu unificar distintas frações da classe capitalista em torno de uma agenda específica de reformas neoliberais, em um contexto de acirramento das crises política econômica. A própria aceitação do programa foi decisiva para consolidar a liderança de Michel Temer dentro do PMDB, contribuindo também para a formação de uma nova coalizão político-partidária no Congresso Nacional, inicialmente em apoio ao *impeachment* e, posteriormente, assegurando que seu desfecho resultasse na posse de Temer como presidente da República e na implementação de seu plano de governo.

Um dos objetivos da análise de conteúdo neste trabalho é compreender a hierarquia de interesses presente na coalizão formada em torno da liderança de Michel Temer, inicialmente ao conquistar o controle do partido e, posteriormente, ao assumir a condução de uma coalizão mais ampla. Embora o capital financeiro aparentemente tenha colocado seus interesses no topo do programa de governo de Temer e participado ativamente da gestão e da execução das reformas neoliberais, o capital industrial foi bem mais ativo politicamente no processo que culminou no *impeachment* de Dilma Rousseff. Além disso, conforme será explorado adiante, a fração industrial mostrou-se em especial atuante durante o governo Rousseff, buscando influenciar o atendimento de suas demandas – algo que de fato ocorreu no início do primeiro mandato, período caracterizado por Singer como um “*ensaio desenvolvimentista*” (Singer, 2018).

Uma análise do *corpus* “*Fiesp*” permite identificar as principais dificuldades enfrentadas por essa fração do capital, bem como as instâncias e os atores aos quais a federação recorre para obter respostas às suas demandas. Observa-se também que esses interesses têm um recorte regional específico, pois representam predominantemente a indústria paulista. A nuvem de palavras gerada a partir desse *corpus* e a tabela com as dez palavras mais frequentes evidenciam, ainda que de forma preliminar e limitada, o conjunto de temas mais abordado no material analisado (Figura IV e Tabela III).

aos efeitos deletérios das taxas de juros e do câmbio, combinados à abertura comercial (Bianchi, 2010). Esse quadro favoreceu uma aproximação pragmática de parte do empresariado industrial à candidatura de Luís Inácio Lula da Silva em 2002, aproximação que se tornou nítida com a escolha de um industrial para a vice-presidência.

A Fiesp aproximou-se, ainda que de forma tensa e disputada,¹⁴⁰ do governo Lula, buscando uma política econômica favorável ao setor. Ao fazê-lo contribuiu para a construção de uma coalizão ampliada que sustentou os governos petistas (Boito Jr., 2018; Ianoni, 2018; Singer, 2018). Como observa Carneiro, o modelo em construção “excluía o capital financeiro e suas ramificações cosmopolitas, mas pretendia apoiar-se nos industriais e nas grandes construtoras, pois se tratava, afinal, de reindustrializar o país e ampliar sua infraestrutura” (Carneiro, 2018, p. 12). Ao mesmo tempo, esse arranjo conferia maior protagonismo ao Estado e aos seus bancos públicos, em especial o BNDES, e ampliava o escopo das políticas sociais voltadas aos trabalhadores e às novas classes médias, relegando menor centralidade às classes médias tradicionais (Carneiro, 2018).

A ruptura dessa coalizão tornou-se inconteste no início do segundo mandato Rousseff (2015-2016). O ponto mais evidente de afastamento da Fiesp em relação aos governos petistas surgiu com o ajuste fiscal proposto por Joaquim Levy no início de 2015, intensificou-se significativamente no segundo semestre daquele ano e consolidou-se no final de 2015, quando a entidade declarou publicamente apoio à abertura do processo de *impeachment* (Venceslau; Rocha, 2015). O próprio símbolo do *impeachment* de Dilma Rousseff foi criado pela Fiesp, e o prédio da instituição transformou-se em uma espécie de QG ou ponto de referência para protestos contra o governo, nos anos de 2015 e 2016.

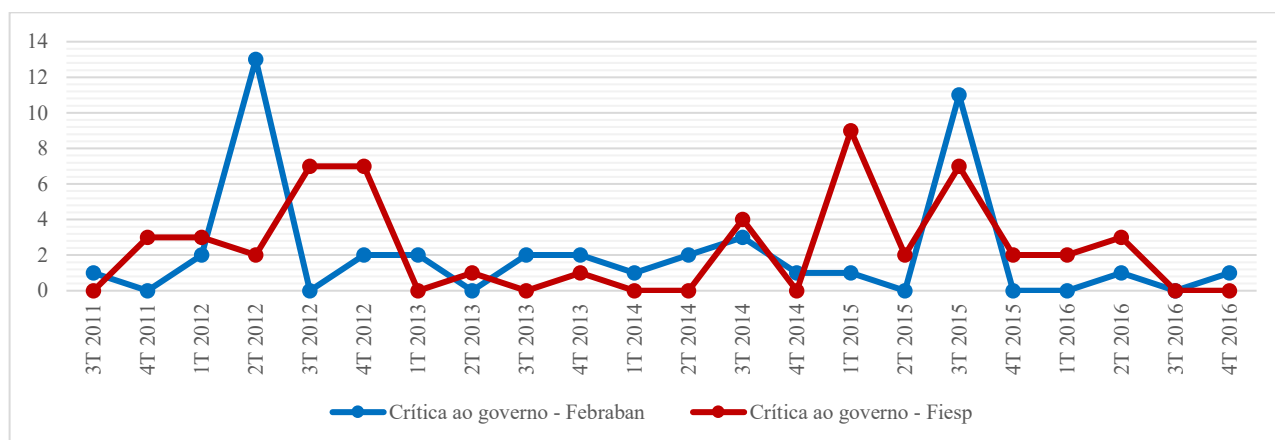
Singer sugere que essa ruptura teve início ainda antes, quando o “*ensaio desenvolvimentista*” deixou de alcançar seus objetivos e a indústria passou a se unir em torno do anti-intervencionismo, em um contexto de baixo crescimento, elevação dos juros, alta da inflação e redução da taxa de lucro (Singer, 2018). Não se propõe aqui uma interpretação diferente sobre o início do declínio da coalizão desenvolvimentista, mas se destaca que a formação de uma nova coalizão foi bem mais tortuosa e ocorreu já em um momento avançado de 2015. A unificação dos interesses em torno de uma agenda

¹⁴⁰ O candidato da oposição nas eleições da Fiesp em 2004, Paulo Skaf, saiu vitorioso, no pleito para a presidência da entidade, marcando uma das disputadas mais acirradas da instituição e a primeira vitória da oposição em 20 anos (Mattos, 2004). A candidatura de Skaf contou com o apoio do governo Lula, e a posse do novo presidente da Fiesp “foi um importante indicador da consolidação do novo arranjo no interior do bloco no poder em que a grande burguesia industrial interna firmou-se como base de classe do governo Lula” (Boito Jr., 2018, p. 79).

de reformas se deu ao longo da própria crise; não a precedeu, mas se consolidou durante o seu desenrolar.

Em comparação com a Febraban, a postura da Fiesp foi menos linear do que a da entidade que representa os interesses dos banqueiros. Enquanto a Fiesp oscilava entre apoio e crítica, buscando ampliar seus ganhos em momentos específicos, a Febraban manteve uma posição mais coesa de oposição às iniciativas governamentais que ameaçavam sua rentabilidade, principalmente quando o governo Rousseff tentou reduzir as taxas de juros praticadas pelos bancos privados em 2012. No período analisado, observa-se que as críticas ao governo por parte dessas duas instituições ocorreram em momentos distintos (Gráfico XII) e por razões bastante diferentes. No início do governo Rousseff, por exemplo, enquanto a Fiesp manifestava insatisfação por não ver todas as suas pautas atendidas – o que refletia, em parte, a fragilidade da indústria nacional diante da concorrência externa – a Febraban criticava o governo justamente por este buscar atender a uma das principais reivindicações do empresariado industrial: a redução da taxa básica de juros.

Gráfico XII – Frequência de códigos referentes a críticas feitas ao governo pela Febraban e pela Fiesp, de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

A compreensão mais ampla dessas posições requer a retomada do contexto de reabilitação da política industrial, eixo fundamental da agenda econômica dos governos petistas desde os primeiros anos do governo Lula. Essa reabilitação moldou as expectativas e as reações de diferentes frações da burguesia.

Conforme define Abdal, política industrial refere-se a um conjunto de ações estatais voltadas a promover transformações estruturais na indústria, mediante o fortalecimento de setores-chave da economia por meio de diferentes mecanismos e instrumentos. Esses mecanismos variam conforme os objetivos específicos da política adotada, e a definição dos setores prioritários depende da

capacidade institucional do Estado, das demandas sociais, da estrutura produtiva e da inserção do país na economia internacional. Como exemplifica o autor, tais critérios podem envolver “a geração de emprego e renda, a incorporação de valor agregado, a diminuição do déficit da balança de pagamentos e/ou a difusão de progresso técnico e inovações” (Abdal, 2019, p. 438).

No primeiro mandato de Lula, a política industrial foi retomada, após ter sido profundamente reconfigurada durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando perdeu centralidade no planejamento estatal e passou a se basear em instrumentos horizontais de orientação liberal, como a abertura comercial, a desregulamentação e o estímulo genérico à competitividade (Abdal, 2019). Ao longo dos governos petistas, especialmente no período de 2003 a 2014,¹⁴¹ buscou-se reconstruir uma agenda de política industrial voltada ao desenvolvimento produtivo, ainda que em constante tensão com a orientação macroeconômica ortodoxa. Como observa Kupfer, foi em meados de 2003 que a política industrial voltou a ocupar lugar de destaque na estratégia econômica. Nesse período, foram lançadas três versões principais dessa política (Gráfico XIII): a “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (PITCE),¹⁴² em 2004; a “Política de Desenvolvimento Produtivo” (PDP),¹⁴³ em 2008; e o “Plano Brasil Maior”,¹⁴⁴ anunciado em agosto de 2011 e ampliado em abril de 2012 (Kupfer, 2013; Paula, 2022). Ainda que essas iniciativas sejam objeto de controvérsias quanto à sua eficácia e coerência, sua filiação ao desenvolvimentismo é amplamente reconhecida.

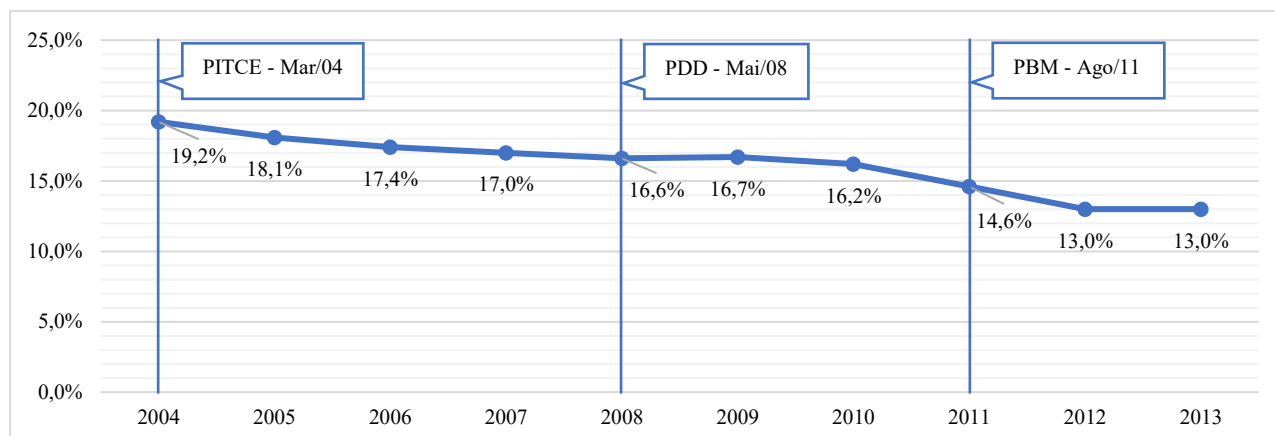
¹⁴¹ Não é possível identificar qualquer política macroeconômica no segundo mandato de Rouseff que se aproxime de algum tipo de política industrial.

¹⁴² A PITCE visava enfrentar a vulnerabilidade externa brasileira com foco em inovação e agregação de valor às exportações, priorizando setores intensivos em tecnologia, como semicondutores, *software* e bens de capital. Seu principal legado, segundo Kupfer, foi o fortalecimento da institucionalidade da política industrial, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e da legislação de estímulo à inovação (Kupfer, 2013).

¹⁴³ A PDP buscou sustentar o ciclo de crescimento econômico em curso à época, promovendo o investimento e a competitividade em 25 setores estratégicos, definidos pelo governo. Contudo, a eclosão da crise de 2008 em seguida redirecionou a PDP para uma função predominantemente anticíclica (Kupfer, 2013).

¹⁴⁴ O PBM estruturou-se em torno de quatro eixos centrais: estímulo ao investimento, inovação, comércio exterior e defesa do mercado interno. Entre suas principais medidas, estiveram a desoneração da folha de pagamentos, o reforço ao papel do BNDES e a concessão de incentivos fiscais. Segundo Kupfer, o programa foi amplamente reconhecido como uma resposta à crise internacional, com o objetivo de sustentar o crescimento econômico por meio do fortalecimento da indústria nacional (Kupfer, 2011, 2013). Conforme observa Singer, o PBM foi lançado três meses após a divulgação de um documento assinado por Fiesp, CUT, Força Sindical, Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, intitulado “*Brasil do diálogo, da produção e do emprego. Acordo entre trabalhadores e empresários pelo futuro da produção e do emprego*”, e pareceu configurar uma resposta direta às demandas ali expressas (Singer, 2018).

Gráfico XIII – Participação (%) da indústria de transformação no PIB e políticas industriais, de 2004 a 2013



Fonte: *Valor Econômico* (<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2014/05/28/espaco-fiscal-para-ajudas-setoriais-divide-economistas.ghtml>). Elaboração própria.

Os governos Lula e Rousseff trataram a indústria como um setor estratégico para a retomada do crescimento econômico.¹⁴⁵ Essa escolha se explica não apenas pela presença de representantes da indústria na coalizão de sustentação política, mas também como estratégia teoricamente fundamentada para a promoção do desenvolvimento econômico. Uma das características do desenvolvimentismo – e talvez por isso a aproximação inevitável dos governos petistas com o setor industrial – é que essa tradição “atribui à indústria de transformação o potencial de operar como motor de crescimento econômico no longo prazo” (Nassif, 2023, p. 30). Como argumenta Rodrik, enquanto os serviços de alta tecnologia exigem qualificação elevada e geram poucos empregos, a indústria de transformação tem a capacidade de absorver uma grande quantidade de trabalhadores com qualificação intermediária, oferecendo, em geral, empregos estáveis e bem remunerados. Em países sem uma base manufatureira robusta observa-se uma polarização entre ricos e pobres: de um lado, aqueles com acesso a empregos estáveis e bem remunerados; de outro, trabalhadores relegados a ocupações precárias e mal remuneradas. Quando ocorre perda de densidade industrial, parte da força de trabalho migra para setores como os serviços pessoais e sociais, caracterizados por baixa produtividade.¹⁴⁶ Ainda segundo Rodrik, teria sido isso o que ocorreu na AL: com a abertura

¹⁴⁵ A presidenta em entrevista ao jornal *Valor Econômico* em novembro de 2012 deixou isso claro ao dizer que “dentro do governo há uma convicção de que *nós não iremos para um caminho de desenvolvimento se nós não dermos importância à indústria*. (...) A indústria é importante para articular os demais setores, ela tem um poder de inovação que se espalha pela economia, ela é decisiva para nós que precisamos aumentar a formação bruta de capital fixo, que precisamos elevar nossa taxa de investimento. *Nós temos obrigação de ter os olhos voltados para a indústria*. Não é que tenhamos que proteger a nossa indústria, nós temos é que torná-la cada vez mais competitiva” (Brandimarte; Safatle, 2012 grifos meus).

¹⁴⁶ Singer argumenta que a “nova classe trabalhadora” é composta por aqueles que ascenderam do subproletariado ao proletariado, passando, assim, a integrar uma camada intermediária e marcada pela precariedade, com predominância no setor de serviços. Devido à instabilidade de suas condições de vida, essa classe precisa manter-se em constante movimento

comercial decorrente das reformas neoliberais, a indústria passou por um processo de racionalização, elevando a produtividade setorial, mas reduzindo de maneira significativa o emprego industrial. Os trabalhadores desligados migraram para ocupações informais de menor produtividade, resultando na estagnação da produtividade agregada, apesar do bom desempenho pontual da manufatura (Rodrik, 2011).

Portanto, o apoio à indústria justifica-se, nessa vertente, não apenas pelo papel no sustento do crescimento econômico de longo prazo, mas também por sua capacidade de promover mudanças estruturais, “especialmente o aumento da participação (...) dos segmentos tecnologicamente mais sofisticados no produto interno bruto (PIB)” (Nassif, 2023, p. 31).¹⁴⁷ Para essa corrente, os diferentes setores econômicos não são equivalentes, pois é por meio do desenvolvimento da produção industrial que se alcança o aumento da produtividade. “[O]s desenvolvimentistas dizem que o desenvolvimento econômico é industrialização, ou mais amplamente, é sofisticação produtiva” (Nassif, 2023, p. 14). Ainda que o setor de serviços tenha avançado, o setor manufatureiro permanece central, sobretudo devido ao crescente imbricamento entre atividades de serviços intensivos em tecnologia digital e a produção industrial (Nassif, 2023).

Outro aspecto central no desenvolvimentismo é o papel do Estado (Fonseca, 2015; Mollo; Fonseca, 2013), que deve coordenar os investimentos privados, ainda que os tipos de instrumentos de política econômica variem conforme os subgrupos dessa corrente. Essas divergências tornam-se evidentes entre as duas principais vertentes desenvolvimentistas no Brasil no período em questão: o novo-desenvolvimentismo e o social desenvolvimentismo (Oreiro, 2015; Carneiro, 2012).

Singer caracteriza prudentemente o desenvolvimentismo dos governos petistas como um “*ensaio*”, uma vez que se tratou de projetos que não chegaram a se consolidar plenamente, dadas as ambiguidades e a indefinição de seus contornos (Singer, 2018). Esse “*ensaio desenvolvimentista*” constituiu-se, em parte, também como resposta à crise financeira internacional de 2008. Contudo, como assinala Miguel, o “*ensaio desenvolvimentista*” “não representou um enfrentamento cabal do rentismo, nem um mergulho numa política desenvolvimentista plena, mas uma espécie de tateio para

para evitar o retorno à condição subproletária. Nesse sentido, conforme defende o autor, a “reindustrialização, proposta pelo ensaio desenvolvimentista, seria naturalmente a sua bandeira, na eventualidade de tomar consciência dessa possibilidade, o que não foi sequer tentado” (Singer, 2018, p. 94–95).

¹⁴⁷ Gala também destaca a centralidade da indústria nacional no pensamento desenvolvimentista ao afirmar que: “para o desenvolvimentista não existe objetivo maior do que criar uma *indústria local competente*, capaz de produzir para o mercado mundial com grande excelência tecnológica. Como esses campeões nacionais não surgem naturalmente do dia para a noite, o governo deve ajudar com subsídios, financiamentos etc., até que essa empresa atinja escala e força suficiente para competir no mercado doméstico e mundial” (Gala, 2011, p. 18 grifos meus).

verificar as possibilidades de caminhar nessa direção” (Miguel, 2022, p. 200). De modo convergente, Oreiro e Paula o qualificam como um “*desenvolvimentismo inconsistente*”, pois, mesmo após a adoção do chamado “tripé flexibilizado”, o uso dos instrumentos de política macroeconômica revelou-se contraditório. Nas palavras dos autores, “[a] maior falta de coordenação deu-se (...) entre a política fiscal e a monetária” (Oreiro; Paula, 2021, p. 17).

As contradições desse ensaio não tardaram a se revelar e se emaranhar na crise econômica, política e fiscal de 2015/16. A estratégia adotada – com destaque para as desonerações tributárias em larga escala – acabou por solapar as bases da própria política fiscal e, por consequência, comprometer a política industrial. Além de não promover a transformação estrutural almejada pelo desenvolvimentismo, esse arranjo reforçou a tendência à financeirização da economia brasileira.

O exame do *corpus* “*Fiesp*” evidencia essas tensões em torno do chamado “*ensaio desenvolvimentista*” e suas consequências, sobretudo à medida que o projeto não alcançou os resultados esperados. A investigação foi conduzida com o auxílio do *software* MAXQDA, empregando-se os mesmos códigos e subcódigos utilizados no capítulo anterior, elaborados a partir dos referenciais teóricos previamente definidos.¹⁴⁸ O procedimento de codificação seguiu as etapas metodológicas já descritas: leitura integral de cada texto jornalístico, atribuição dos códigos correspondentes e, quando necessário, criação de novos códigos para abarcar categorias emergentes ao longo do processo analítico. Durante essa etapa, alguns textos foram excluídos por não se enquadrarem no escopo temático da pesquisa ou por não contribuírem empiricamente para seus objetivos. Assim, dos 941 textos inicialmente coletados, 915 foram efetivamente aproveitados na análise de conteúdo.¹⁴⁹ Todas as análises subsequentes – incluindo a nuvem de palavras e a tabela de termos mais frequentes do *corpus* “*Fiesp*”, apresentadas na seção anterior – baseiam-se nesse conjunto final de documentos.

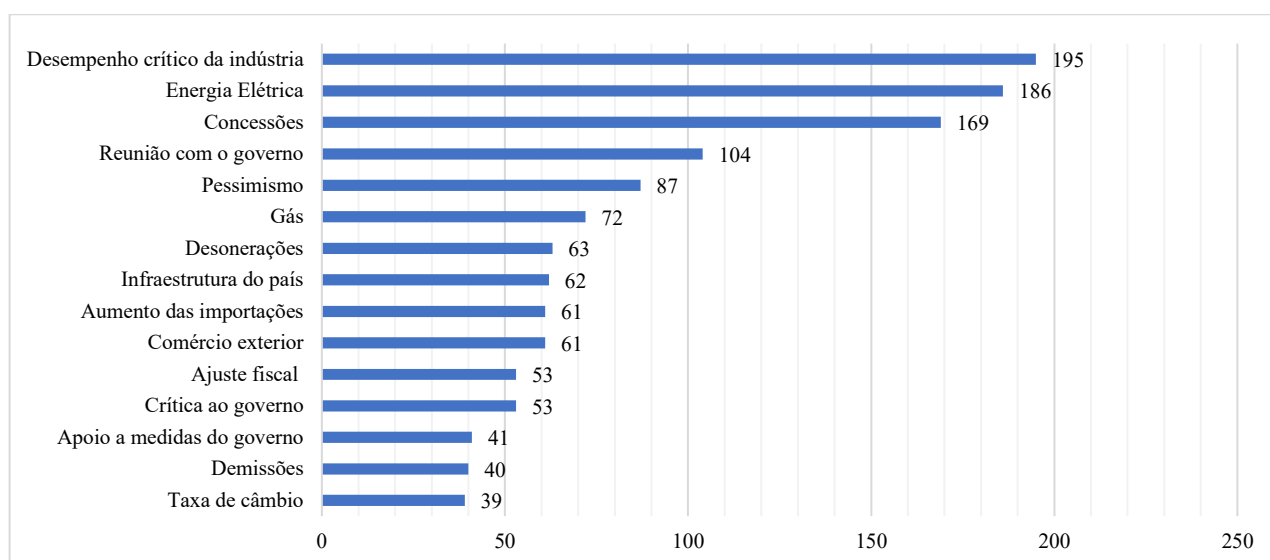
A análise de conteúdo corrobora a interpretação proposta por Singer acerca das pressões exercidas pela burguesia industrial sobre o governo Rousseff (Singer, 2018). O código mais recorrente no *corpus* “*Fiesp*”, “*Desempenho crítico da indústria*” (Gráfico XIV), evidencia a percepção de uma crise estrutural e sistêmica enfrentada pela indústria brasileira, resultante de uma

¹⁴⁸ Para acessar a lista de códigos e subcódigos, ver: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1TEXuBh7NYiD-e-R86XNxDTIqkuoIpbZK/edit?usp=sharing&ouid=118022187326857485638&rtpof=true&sd=true>.

¹⁴⁹ Para acessar a lista com todos os textos jornalísticos e os que foram aproveitados e descartados, ver: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1TSbwQUSEFg3mpjJoU5RJqI21dU_eee9w/edit?usp=sharing&ouid=118022187326857485638&rtpof=true&sd=true.

combinação de fatores macroeconômicos adversos – entre os quais se destacam, conforme a codificação, a taxa de câmbio sobrevalorizada,¹⁵⁰ a elevada taxa de juros –, os desafios crescentes à competitividade e as limitações institucionais persistentes. Em conjunto, tais elementos conformam uma expectativa predominantemente negativa quanto ao futuro do setor.

Gráfico XIV – Quinze códigos mais frequentes no corpus “Fiesp”, de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

Não por acaso, alguns dos demais códigos mais frequentes convergem para essa mesma percepção, como “*Pessimismo*”, “*Aumento das importações*”, “*Demissões*” e “*Taxa de câmbio*”, que expressam o sentimento de retração e vulnerabilidade do setor. O segundo e o sexto códigos mais recorrentes, “*Energia elétrica*” e “*Gás*”, relacionam-se diretamente ao primeiro ao evidenciarem a preocupação com insumos estratégicos para a competitividade da indústria diante da concorrência estrangeira.

Por sua vez, o código “*Reunião com o governo*” indica a regularidade das interações entre representantes da burguesia industrial e o Governo Federal, espaço no qual eram pleiteadas políticas econômicas voltadas a conter o enfraquecimento contínuo da estrutura produtiva nacional.

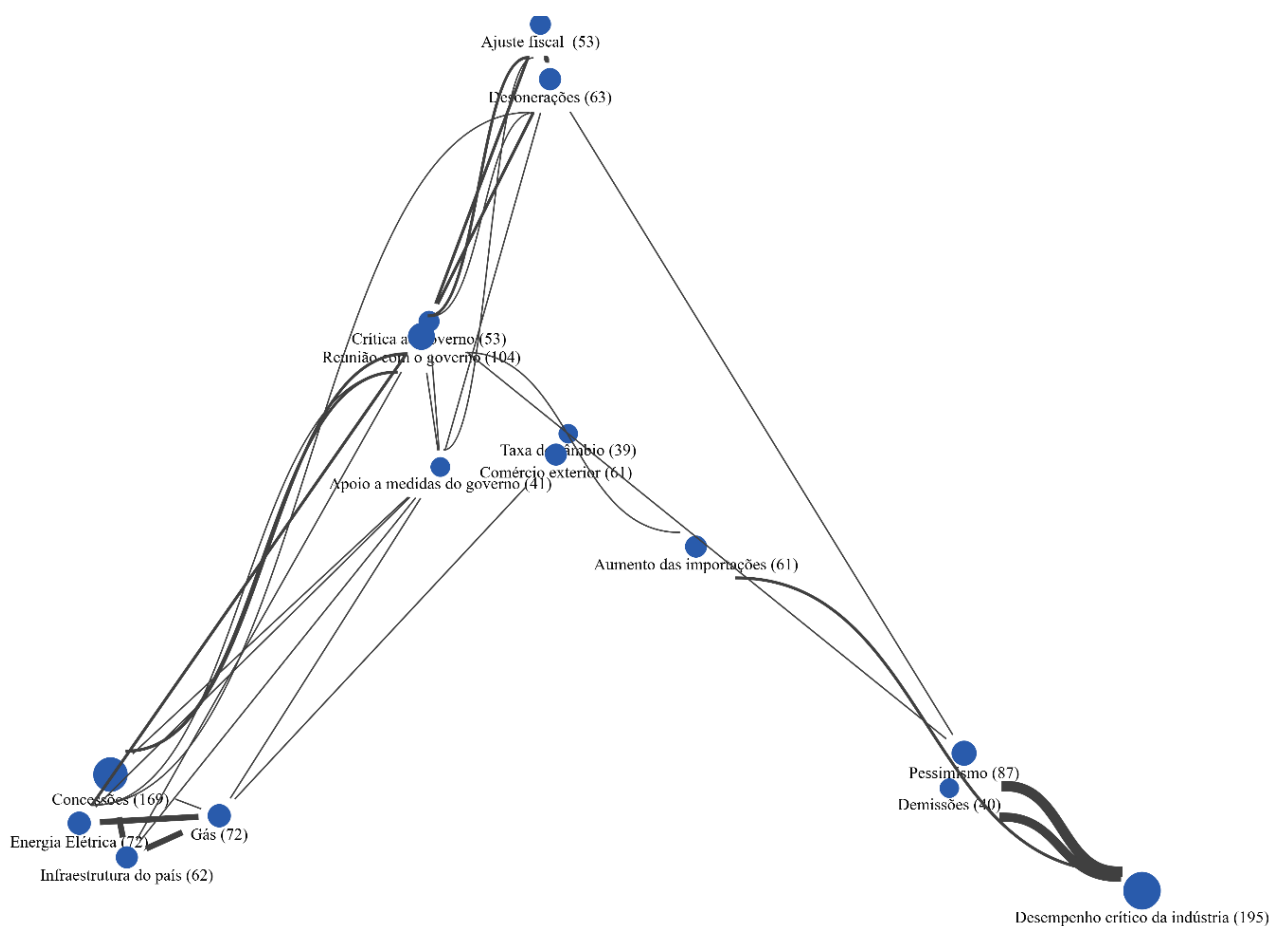
Em síntese, os códigos mais frequentes se articulam de forma coerente, refletindo diferentes dimensões de uma problemática comum: a percepção, por parte da burguesia industrial, de um processo de deterioração estrutural e de perda de competitividade que orienta suas pressões sobre o Estado.

¹⁵⁰ Essa preocupação com a taxa de câmbio sobrevalorizada apareceu também na análise de conteúdo do capítulo anterior.

O mapa de códigos gerado pelo *software MAXQDA* constitui uma ferramenta de visualização que representa, de forma relacional, as associações entre os códigos aplicados ao *corpus* (Figura VI). Nesse recurso, cada código é simbolizado por um círculo, cujo tamanho é proporcional à sua frequência de aplicação: os círculos maiores indicam códigos mais recorrentes no material empírico.

No presente trabalho, optou-se por construir o mapa com base na de interseção de códigos em um mesmo segmento,¹⁵¹ de modo que a proximidade espacial entre eles expressa a frequência com que são atribuídos simultaneamente a trechos idênticos do texto. Assim, quanto mais próximos dois códigos aparecem no mapa, maior a incidência de coocorrência entre eles; quanto mais distantes, menor essa associação podendo, inclusive, indicar que determinados códigos jamais ocorrem conjuntamente.

Figura VI – Mapa dos quinze códigos mais frequentes do *corpus* “Fiesp”



Fonte: Elaboração própria.

¹⁵¹ O *software* possui dois outros tipos de análise, a saber, “Proximidade dos códigos em um mesmo documento”, em que é possível visualizar a proximidade dos códigos nos parágrafos, e “Ocorrência de códigos em um mesmo documento”, que permite ver a ocorrência dos códigos em um documento independentemente da posição de cada um no documento.

O posicionamento dos códigos é calculado pelo *software* por meio de um algoritmo de escalonamento multidimensional, que converte a matriz de similaridades – baseada nas interseções dos códigos – em uma matriz de distâncias, gerando a disposição gráfica final dos elementos.¹⁵² Aplicado ao *corpus* “Fiesp”, composto por textos do jornal *Valor Econômico*, esse recurso permite identificar núcleos discursivos articulados, bem como zonas de separação temática entre diferentes blocos de códigos.

A visualização contribui para evidenciar padrões de reivindicação do empresariado, críticas à condução da política econômica e as formas pelas quais distintos temas se associam nos textos jornalísticos. Ao tornar visível a coocorrência de códigos em segmentos específicos, o mapa permite identificar as dinâmicas de atuação da burguesia industrial, assim como suas distintas formas de expressão do poder instrumental e estrutural nos debates sobre política econômica.

Miliband ressalta que a classe capitalista busca ativamente moldar a política econômica, sendo, portanto, incorreta a ideia de que ela não intervém na condução do governo e da administração pública. Segundo o autor,

[a] noção de que os empresários não estão diretamente envolvidos no governo e na administração (e ainda nas assembleias legislativas) é obviamente falsa. Eles estão envolvidos e tanto mais diretamente à proporção que o Estado passa a ocupar-se mais com a vida econômica; sempre que o Estado “intervém”, verificar-se-á que os homens de negócios, em uma posição excepcionalmente forte se comparada com outros grupos econômicos, influenciam e até mesmo determinam a natureza daquela intervenção (Miliband, 1972, p. 78).

Essa observação de Miliband é coerente com a atuação da burguesia industrial durante o governo Dilma Rousseff, marcada pelo uso sistemático de seu poder instrumental para influenciar a formulação de políticas econômicas. A ação da burguesia industrial – analisada neste trabalho por meio da Fiesp – mobilizou diversos recursos de poder, como o acesso privilegiado a autoridades políticas, a realização de campanhas publicitárias em grandes meios de comunicação, o uso frequente da mídia para divulgar e defender suas posições, o *lobby* junto ao Congresso Nacional e a promoção de pesquisas destinadas a corroborar suas teses. O exercício desse poder tinha como objetivos centrais reduzir os custos de insumos estratégicos, especialmente a energia elétrica, influenciar a adoção de uma política macroeconômica mais compatível com os interesses da indústria, e mitigar os efeitos da crescente concorrência internacional. Entre as principais demandas do setor industrial, em relação à

¹⁵² Disponível em: <https://www.maxqda.com/help.php?version=max24&id=1325>. Acesso em: 09 out. 2025.

política econômica, destacava-se a crítica à política cambial,¹⁵³ que mantinha o real valorizado e, conseqüentemente, fortalecia a competitividade das importações no mercado interno.

O cenário adverso para a indústria brasileira foi agravado pela crescente presença de produtos manufaturados chineses no mercado interno, favorecido tanto pela taxa de câmbio quanto pela elevada competitividade da indústria chinesa, em um contexto de expansão da demanda doméstica no Brasil.¹⁵⁴ Embora o consumo interno tenha permanecido elevado até o final de 2014 – impulsionado principalmente pelo crescimento da massa salarial, pelos programas de transferência de renda e pela ampliação do crédito –, o produto da indústria nacional manteve-se estagnado entre 2001 e 2013, passando a apresentar acentuada retração a partir de então (Sarti; Hiratuka, 2018). Como argumentam os autores, “a evolução pífia do produto industrial no período 2011-2014 não se deveu à insuficiência de demanda, mas sim a seu vazamento para o exterior” (Sarti; Hiratuka, 2018, p. 141 grifos no original). Em outras palavras, parcela expressiva do aumento da demanda doméstica foi atendida por produtos importados, em detrimento da produção nacional.

Esse processo afetou diretamente a indústria brasileira e foi intensificado pela chamada “guerra dos portos” (Rittner et al., 2012; Ribeiro, 2012), mecanismo que, ao conceder incentivos fiscais regionais às importações, aprofundou a perda de competitividade da indústria doméstica.¹⁵⁵ Simultaneamente, a crise da zona do euro foi enfrentada por meio da adoção de políticas de austeridade – particularmente nos países do sul da Europa (Tooze, 2018), configurando um cenário internacional desfavorável às estratégias nacionais de defesa da indústria.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) calcula um indicador que mensura a participação dos produtos importados no consumo aparente do país, o chamado “coeficiente de penetração de importações”.¹⁵⁶ Esse índice evidencia a crescente substituição de bens nacionais por estrangeiros: na

¹⁵³ No capítulo anterior, a análise de conteúdo identificou a mesma questão central para o setor industrial: a crítica à taxa de câmbio sobrevalorizada e aos elevados juros (Figura II, no Capítulo III).

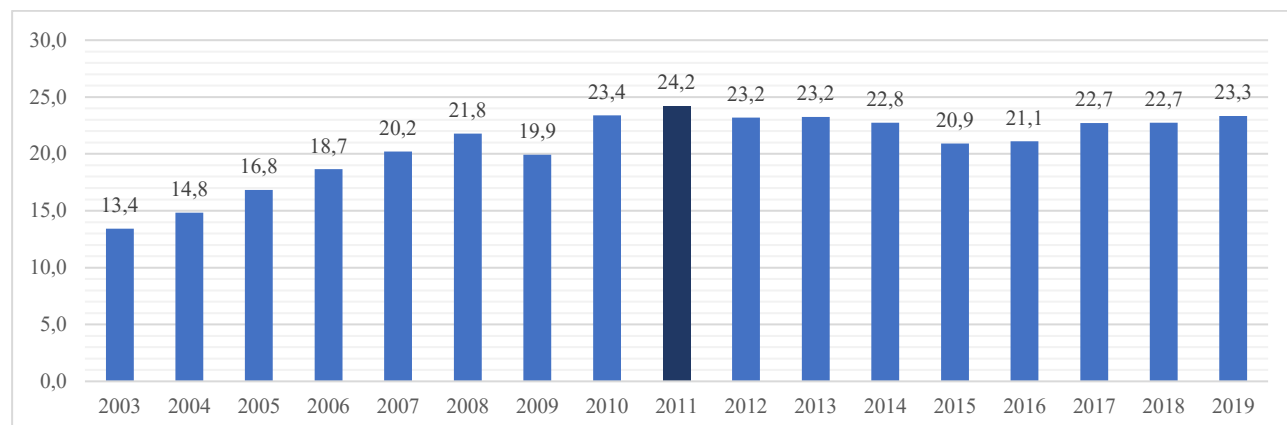
¹⁵⁴ Saad Filho e Moraes observam que: “[o] Brasil e a China estavam entre os poucos países nos quais o consumo de produtos manufaturados aumentou após a crise global. No entanto, diferentemente da China, o Brasil não era competitivo em manufaturas, e sua indústria não conseguiu enfrentar o dilúvio de importações que veio com a tentativa do país de crescer mais rápido que a média mundial. Em vez de desenvolver novas vantagens competitivas, o neoliberalismo transformou parte significativa das indústrias brasileiras em ‘maquiladoras’ para o mercado interno, importando máquinas, insumos, peças e componentes (especialmente as indústrias eletroeletrônica, automotiva, farmacêutica e química) a fim de produzir para vender no mercado local” (Saad Filho; Moraes, 2018, p. 181).

¹⁵⁵ Como observou o diretor-geral do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior (Derex) da Fiesp, Roberto Gianetti da Fonseca, no final de 2011: “[c]âmbio e essa guerra dos portos são primordiais para reverter o quadro [de mau desempenho da indústria] no ano que vem” (Pedroso, 2011).

¹⁵⁶ Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/coeficientes-de-abertura-comercial>. Acesso em: 09 out. 2025.

indústria de transformação, passou de 13,4% em 2003 para 23,4% no último ano do segundo mandato de Lula (Gráfico XV), revelando uma tendência consistente de aumento da vulnerabilidade externa da estrutura produtiva brasileira.

Gráfico XV – Coeficiente de penetração de importações – indústria de transformação (em % – preços constantes de 2015), de 2003 a 2019



Fonte: CNI (<https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/coeficientes-de-abertura-comercial/>). Elaboração própria.

A reunião de integrantes de destaque da burguesia industrial com a presidenta, em 22 de março de 2012, é emblemática sobre suas demandas e o acolhimento delas pelo governo federal (Safatle; Borges; Oliveira, 2016) (Quadro I). O encontro ocorreu em um contexto no qual o setor promovia uma série de manifestações pró-indústria pelo país, como explicado mais adiante.

Quadro I – Lista de demandas da burguesia industrial em 2012

As demandas da burguesia industrial	
<i>Competitividade domina as preocupações</i> ¹⁵⁷	
▪ Melhoria das condições logísticas do país.	▪ Impedir que a taxa de câmbio reduza a competitividade brasileira.
▪ Avanços no sistema tributário e redução dos impostos que incidem sobre o faturamento.	▪ Pedido para que o governo não ceda à pressão dos sindicatos por uma redução na jornada de trabalho.
▪ Defesa da indústria nacional contra produtos importados que chegam ao Brasil a preços desleais.	▪ Prorrogação da redução do IPI sobre eletrodomésticos da linha branca.
▪ Redução dos custos da energia elétrica e relicitação das concessões do setor que vencem a partir de 2015.	▪ Aumento para 1096 da alíquota do Reintegra que hoje compensa os exportadores com 3% do valor exportado como forma de “devolver” uma parte dos impostos e tributos acumulados na cadeia produtiva.
O que o governo prometeu na ocasião	
▪ Baratear custo de mão de obra com a desoneração da folha de pagamento.	▪ Reduzir o custo do capital de giro e a tributação.
▪ Reduzir os juros e <i>spreads</i> bancários.	▪ Diminuir o custo da energia elétrica.

Fonte: Adaptado de *Valor Econômico* (Rittner et al., 2012).

¹⁵⁷ Como sintetizou um dos empresários presentes na reunião (um dos proprietários do Grupo JBS, Joesley Batista), “[a] discussão ficou em torno de como manter a competitividade brasileira e como manter os investimentos futuros. Ela [Dilma Rousseff] disse que podemos contar com o governo” (Rittner et al., 2012).

Apesar da utilidade da análise do *corpus* por meio do mapa de códigos apresentado mais acima, essa abordagem não captura adequadamente a dinâmica interna dos fenômenos nem o contexto em que se desenrolaram. Como já apontado, a perspectiva teórica adotada neste trabalho atribui poderes causais ao contexto histórico, de modo que o tempo e a sequência dos eventos importam tanto quanto a ação dos agentes sociais. Assim aquele recurso não permite apreender os mecanismos causais que poderiam sustentar a explicação proposta por Singer para o comportamento da burguesia empresarial durante os governos petistas e seu posterior afastamento da coalizão desenvolvimentista. O autor organiza a atuação da burguesia industrial em três atos.

Na partida, a burguesia industrial pede que o Estado lidere uma ofensiva pela reindustrialização. No segundo ato, pressionada pela queda dos lucros, aumento das greves¹⁵⁸ e reorientação hegemônica internacional, “descobre” que, dado o passo inicial, está às voltas com um poder sobre o qual teme perder o controle e que favorece em excesso os inimigos de classe (trabalhadores). No terceiro episódio, a burguesia industrial volta-se “*contra seus próprios interesses*” para evitar o mal maior: uma política nacional soberana que represente a ascensão das camadas populares (Singer, 2018, p. 75 grifos no original).

A presente pesquisa propõe uma tese alternativa, parcialmente em relação ao segundo ato e integralmente ao terceiro. O segundo ato – no qual a burguesia industrial começa a se afastar da coalizão desenvolvimentista – parece estar associado também a uma rebelião antitributária e à intensificação do conflito de classes em torno da disputa pelo orçamento público, que não pode ser ignorada. Do ponto de vista da burguesia industrial, o objetivo central dessas disputas era a redução dos direitos sociais (especialmente a previdência), como forma de aliviar a carga tributária, além da aprovação de uma reforma trabalhista voltada a diminuir o custo da força de trabalho, visando à recomposição da competitividade e da lucratividade do setor. O terceiro ato, por sua vez, não é interpretado neste trabalho como uma inflexão contrária aos interesses objetivos da burguesia industrial. Trata-se, antes, como se demonstrará adiante, do desfecho contraditório de um processo orientado ao atendimento das próprias demandas desse setor, em um contexto marcado pela resiliência das estruturas neoliberais.

Como destaca Madariaga, os interesses dizem respeito às condições materiais de vida e aos benefícios proporcionados por determinadas atividades, podendo ser classificados como econômicos

¹⁵⁸ Cabe destacar que, no *corpus* “Fiesp”, as greves aparecem de forma pouco recorrente, o que não significa que tenham sido irrelevantes no período analisado. Indica apenas que o jornal *Valor Econômico* não conferiu destaque a esse tema e que a Fiesp não promoveu campanhas específicas sobre um eventual aumento generalizado das greves no setor industrial. O código “Greve” apresentou 23 ocorrências, em sua maioria relacionadas à Embraer, uma vez que a Fiesp passou a conduzir diretamente as negociações com o sindicato.

ou políticos. Esses interesses podem ser inferidos de modo dedutivo – a partir das consequências distributivas de políticas ou operações econômicas, como fazem teorias estruturalistas que derivam da posição dos agentes perante os meios de produção –, ou de modo indutivo, com base em evidências empíricas, como pesquisas de opinião e estudos de estratificação social que indiquem preferências distributivas (Madariaga, 2019). Inspirando-se nessa distinção, a presente pesquisa adota uma abordagem de tipo indutivo, buscando identificar empiricamente as preferências e orientações políticas da burguesia industrial no contexto do “*ensaio desenvolvimentista*” e da crise de 2015/2016.

O percurso do chamado “*ensaio desenvolvimentista*” e seus resultados adversos contribuíram para a oscilação identificada por Bresser-Pereira em seu diagnóstico sobre a desindustrialização precoce no Brasil. Na perspectiva da ortodoxia neoliberal, observa o autor, a crise industrial é atribuída ao “velho custo Brasil”:¹⁵⁹ infraestrutura deficiente, carga tributária elevada e oneração excessiva da folha de pagamentos derivada dos direitos trabalhistas. A solução proposta por essa corrente consiste em aprofundar as reformas neoliberais iniciadas na década de 1990.

Por outro lado, o desenvolvimentismo adotado pelo governo Rousseff – caracterizado por Bresser-Pereira como um “desenvolvimentismo de mercado interno” – teria evitado enfrentar a causa estrutural da desindustrialização, a saber, a sobrevalorização crônica da taxa de câmbio. Em vez de uma política firme de depreciação cambial, optou-se por proteger o mercado doméstico por meio de políticas industriais, concessão de subsídios via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e desonerações tributárias e previdenciárias (Bresser-Pereira, 2012).

Sem pretender avaliar qual teria sido o modelo desenvolvimentista mais adequado, é possível observar que, entre as crises de 2008 e 2015/16, a posição da burguesia industrial oscilou entre o apoio ao “*ensaio desenvolvimentista*” e a adesão à ortodoxia neoliberal, conforme indicado acima por Bresser-Pereira. Essa oscilação sugere que a indústria não atuou, necessariamente, contra seus próprios interesses. Em ambas as crises, os resultados das respostas adotadas eram incertos *ex ante*

¹⁵⁹ Como explica Mancuso, a expressão “*custo Brasil*” foi formulada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e popularizada a partir de 1995 quando a CNI promoveu em Brasília o seminário “*Custo Brasil – Diálogo com o Congresso Nacional*”, em que comparecem industriais de todo o país e deputados e senadores de partidos de várias tendências ideológicas. Desde então tornou-se um dos termos mais corriqueiros na formulação das demandas da burguesia industrial ao poder público. O autor sistematiza o Custo Brasil em seis pontos: (a) excesso e má qualidade da regulação da atividade econômica; (b) legislação trabalhista inadequada; (c) sistema tributário que onera a produção; (d) elevado custo de financiamento da atividade produtiva; (e) infraestrutura material insuficiente e (f) infraestrutura social deficiente (Mancuso, 2008).

para os agentes diretamente envolvidos, ainda que críticos pudessem antecipar, com base em suas convicções, a ineficácia das políticas implantadas.

O “*ensaio desenvolvimentista*”, ao buscar atender às demandas da burguesia industrial, elevou essa fração do capital a uma posição de centralidade na coalizão ampliada. Posteriormente, a retomada da narrativa do “*custo Brasil*” no contexto da crise de 2015/16 legitimou a agenda de reformas neoliberais, notadamente por meio de políticas de austeridade. Esse processo reposicionou a fração bancário-financeira como núcleo dirigente da nova coalizão, ainda que tal desfecho não correspondesse às expectativas da própria Fiesp. De certo modo, trata-se de uma explicação complementar à ideia desenvolvida por Singer de “rebelião empresarial” contra a intervenção estatal (Singer, 2018), uma vez que a burguesia industrial se opôs a ser incluída no ajuste fiscal.

A estratégia desenvolvimentista, ao não alcançar os resultados esperados, resultou na continuidade do processo de desindustrialização e contribuiu para o agravamento da situação fiscal do Estado, ao reduzir sua capacidade de arrecadação (Carvalho, 2018). Como destacado no capítulo anterior, as eleições de 2014 marcam uma mudança na agenda; nesse novo cenário, o governo adotou medidas de austeridade, buscando reequilibrar o orçamento por meio da redução dos benefícios fiscais concedidos à indústria. Essa decisão, contudo, impôs custos adicionais ao setor em um momento de retração da demanda agregada.

Como observa Fairfield, embora os empresários nem sempre consigam avaliar com precisão a compatibilidade entre determinadas políticas e seus interesses de longo prazo, *as elites econômicas tendem a apresentar preferências claras e bem definidas em relação à política tributária* (Fairfield, 2015). Essa inclinação ajuda a explicar a resistência da burguesia industrial em ser incluída nos esforços do ajuste fiscal, como reconheceu a própria presidenta Dilma Rousseff. Em entrevista concedida após o *impeachment*, ela afirmou: “[e]u não percebi qual era o nível de aversão deles a pagar qualquer parte da crise” (Piccin; Pomar, 2017).

Tal aversão pode ser compreendida pelo fato de que “aumentos de impostos geralmente impõem perdas claras, previsíveis e imediatas que as elites econômicas podem identificar com facilidade” (Fairfield, 2015, p. 27).¹⁶⁰ Nesse contexto, Carazza chama atenção para a intensa atuação empresarial na política tributária. Segundo ele, “poucas medidas de política governamental têm tanto poder como os tributos para alterar o status patrimonial e de renda dos indivíduos e empresas”

¹⁶⁰ No original: “*tax increases usually impose clear, predictable, and immediate losses that economic elites can easily identify*”.

(Carazza, 2019, p. 173), o que torna revelador que uma área tão sensível seja recorrentemente objeto de ação direta de grupos de interesse.

Essas evidências colocam em xeque a viabilidade de um projeto nacional de desenvolvimento que envolva redistribuição efetiva de encargos e compromissos. Trata-se de um obstáculo que a própria presidenta Dilma Rousseff identificou ao refletir sobre a ausência de coesão entre as frações da classe capitalista em torno dessa agenda. Como afirmou na mesma entrevista já mencionada, “[v]ocê pode ter um grupo que o seu dirigente perceba que isso [projeto nacional de desenvolvimento] deve ser feito, mas o conjunto do grupo, não” (Piccin; Pomar, 2017).

Uma das constatações deste trabalho, em consonância com a perspectiva de Fairfield (2015) mencionada anteriormente, é que a alteração da carga tributária incidente sobre a indústria – especialmente no que diz respeito às desonerações da folha de pagamentos – foi um fator decisivo para aproximar essa fração do capital da agenda de austeridade expressa no programa “*Uma ponte para o futuro*”, elaborado pela Fundação Ulysses Guimarães. A adesão a essa agenda não implica, necessariamente, uma ação contrária aos interesses da burguesia industrial, mas sim uma reorientação estratégica e pragmática diante do agravamento do conflito distributivo desencadeado pela crise fiscal e da crescente incapacidade do Estado em mediar tais tensões.

Assim, diante do choque recessivo e da recomposição parcial das alíquotas das contribuições sociais sobre a folha de pagamentos incidentes sobre a indústria – formulada no ajuste fiscal conduzido pelo ministro Joaquim Levy, tratado mais adiante, essa fração do capital buscou tanto evitar alterações nas desonerações quanto impedir a eventual criação de um novo tributo. Esse movimento ajuda a explicar por que, como mostra a primeira página do jornal *Folha de S. Paulo* que inaugura este capítulo (Figura III), o setor industrial passou a se posicionar publicamente contra o governo.

Os resultados das políticas implementadas por Michel Temer poderiam sugerir, em retrospecto, que a burguesia industrial atuou contra seus próprios interesses, como argumenta Singer. No entanto, essa é uma avaliação construída *a posteriori*, que não necessariamente corresponde às percepções, ao pragmatismo e às racionalidades estratégicas presentes quando as decisões foram efetivamente tomadas.

A observação da sequência cronológica dos eventos, possibilitada pela codificação dos dados, permite analisar como a burguesia industrial atuou no intervalo entre as duas crises e de que maneira

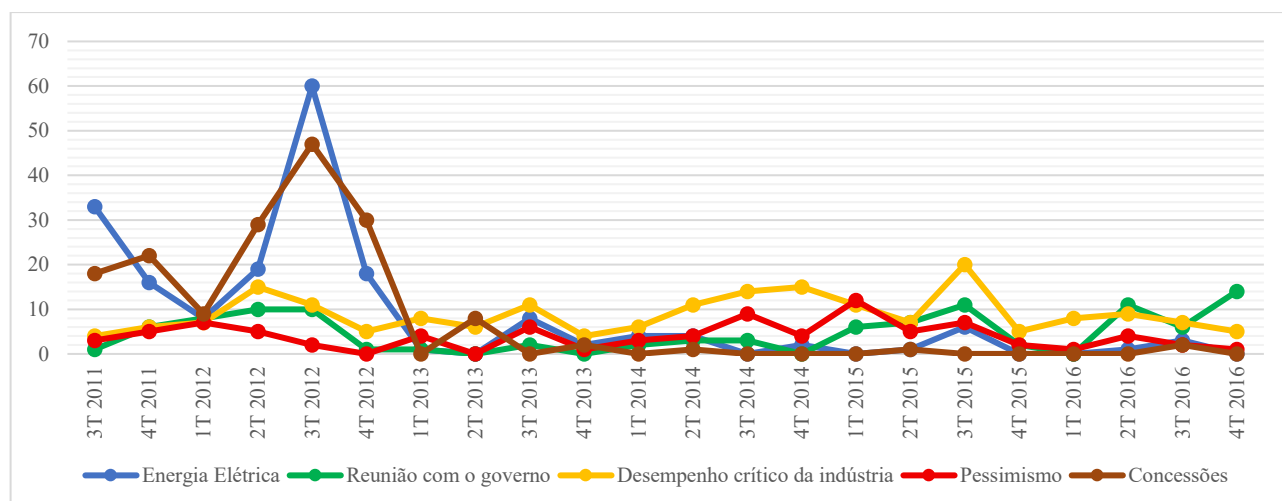
buscou influenciar o processo político em direção à formulação de uma política econômica mais alinhada a seus interesses. A visualização da distribuição temporal dos códigos torna possível examinar a proximidade da Fiesp com o governo, a construção de uma agenda pró-indústria, sua adoção parcial e contraditória e, por fim, o colapso da coalizão desenvolvimentista.

Na esteira do fracasso da resposta à crise anterior, o “problema da reprodução financeira do Estado” (Streeck, 2018, p. 9) emergiu como questão central, deslocando o foco das disputas em torno da política industrial para o imperativo do ajuste fiscal.

I.a – A “Agenda Fiesp”

A Fiesp consolidou-se como um ator particularmente ativo no início do governo Dilma Rousseff, mobilizando múltiplos recursos de poder instrumental para influenciar a formulação da política econômica. Entre esses recursos, destacaram-se o acesso privilegiado a autoridades políticas, a promoção de estudos que corroboravam as posições defendidas pela burguesia industrial, campanhas publicitárias em veículos de grande circulação e articulações com sindicatos e centrais sindicais de trabalhadores. Um exemplo emblemático desse esforço foi o processo de renegociação dos contratos de energia elétrica. Como indicado no Gráfico XVI, o custo da energia elétrica figurava entre as principais demandas da indústria, especialmente nos segmentos eletrointensivos, como a metalurgia do alumínio.

Gráfico XVI – Frequência trimestral dos cinco códigos mais recorrentes no *corpus* “Fiesp”, de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

Esses setores industriais argumentavam que, diante de um câmbio sobrevalorizado, o elevado custo da energia comprometia ainda mais sua competitividade internacional.¹⁶¹ Além disso, sustentavam que o aumento das importações de bens de consumo não afetava apenas as empresas voltadas ao mercado final, mas também produzia efeitos adversos sobre os fabricantes de bens de capital, responsáveis pela produção de máquinas e equipamentos utilizados no processo produtivo. Com a retração do consumo doméstico de bens manufaturados nacionais, a demanda por bens de capital igualmente se reduzia, gerando um efeito em cadeia que aprofundava a crise industrial. Essa leitura foi sintetizada pelo presidente da Associação Brasileira dos Grandes Consumidores de Energia (Abrace) em setembro de 2011:

Em um primeiro momento, tem-se dificuldade para vender uma folha de alumínio para uma montadora [de automóveis]. Em um segundo, importa-se toda a junta para a fabricante de veículos. E depois já estaremos trazendo o carro pronto. O efeito vai se prolongando ao longo do tempo e se estendendo a toda a cadeia. *O alto custo da energia é uma ameaça a toda indústria brasileira, em um momento de câmbio valorizado* (Rockmann, 2011 grifos meus).

Conforme indicado no Gráfico XVI, a discussão sobre energia elétrica – captado pelo código “Energia Elétrica” – apresenta dois picos significativos no período analisado, com destaque para o terceiro trimestre de 2011 e, de forma ainda mais intensa, o terceiro trimestre de 2012. Além da renegociação dos contratos de concessão, ganhou relevo a crítica à elevada carga tributária incidente sobre esse insumo estratégico. Contudo, diante das restrições políticas que dificultavam uma reforma tributária ampla, pouco se avançou de maneira concreta nesse campo. Houve também pressões por novas concessões destinadas à construção de hidrelétricas, com o objetivo de ampliar a oferta energética e reduzir os custos no médio e longo prazo.

Nota-se que, mesmo antes da formalização da proposta governamental de renovação das concessões – que catalisaria o embate de 2012 – a energia elétrica já ocupava posição de destaque nas pautas empresariais. Nessa dinâmica, a Fiesp desempenhou papel central, articulando demandas junto ao governo e promovendo campanhas e declarações na imprensa especializada para dar visibilidade pública ao tema.

¹⁶¹ Conforme explicam Safatle *et al.* a “redução da tarifa de energia elétrica vinha sendo discutida desde o final do governo Lula, com base em um estudo da CNI que procurava demonstrar que no Brasil o custo de energia para o setor era um dos mais altos do mundo, superando até mesmo o de países com elevadíssimos padrões tecnológicos como Alemanha. Era uma desvantagem que enfraquecia ainda mais o poder de fogo da competitividade da indústria nacional no mercado mundial. Não se propunha uma redução generalizada de tarifas – nem mesmo para o setor industrial –, mas apenas para beneficiar empresas para as quais o custo de energia poderia ser fator decisivo em sua capacidade competitiva” (Safatle; Borges; Oliveira, 2016, p. 151).

Entre 2015 e 2017, diversas concessões de usinas hidrelétricas, linhas de transmissão e redes de distribuição terminariam. Essa discussão remete ao processo de privatização do setor elétrico iniciado no governo FHC. A Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995,¹⁶² estabeleceu que as empresas vencedoras nos leilões de privatização teriam concessões de 30 anos. Já as empresas não privatizadas tiveram suas concessões prorrogadas por mais 20 anos, com vencimento previsto a partir de 2015.

Ao todo, cerca de 20% da capacidade de geração de energia, 67% do sistema de transmissão e 36% da área de distribuição teriam concessões expirando entre 2015 e 2017. Com o término desses contratos, os ativos retornariam à União, que poderia optar entre realizar novos leilões ou renovar as concessões sob novas condições (Rockmann, 2012).

A Fiesp defendia a realização de novos leilões,¹⁶³ posicionando-se contra uma renovação automática. O governo, por sua vez, era favorável à renovação, desde que realizada em novos termos, alegando que as concessionárias já haviam recuperado os investimentos iniciais.

Como resposta às demandas da burguesia industrial, o governo Dilma editou a Medida Provisória nº 579 (MPV nº 579), em 11 de setembro de 2012.¹⁶⁴ A medida oferecia duas alternativas às concessionárias: manter os contratos vigentes até o vencimento e, posteriormente, disputar nova licitação; ou aderir à renovação antecipada por mais 30 anos, mediante a redução das tarifas e recebimento de uma indenização pelos ativos ainda não amortizados.¹⁶⁵ A MPV também previa a redução de encargos setoriais, com o objetivo de assegurar modicidade tarifária.

A medida teve impacto imediato no mercado financeiro: as empresas de energia elétrica envolvidas no processo, e com ações negociadas na bolsa, perderam R\$ 20 bilhões em valor de

¹⁶² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

¹⁶³ Em setembro de 2011, Paulo Skaf protocolou no Tribunal de Contas da União (TCU) um requerimento para que o governo definisse o que iria fazer diante do vencimento das concessões. A expectativa do presidente da Fiesp era a de que o ministro do TCU responsável pelo setor elétrico, José Múcio, elaborasse um relatório sobre a situação do setor elétrico e exigisse um posicionamento do governo (Bitencourt, 2011).

¹⁶⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/mpv/579.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

¹⁶⁵ A presidenta anunciou sua decisão em rede nacional na véspera do feriado de 07 de setembro de 2012. Ela argumentou que o “nosso bem-sucedido modelo de desenvolvimento tem se apoiado em três palavrinhas mágicas: estabilidade, crescimento e inclusão” (Rousseff, 2012) e seria acrescentado mais um componente, “competitividade”. Para contribuir com a melhoria da produtividade, ainda segundo a presidenta, haveria uma redução nas tarifas de energia elétrica. Rousseff disse o seguinte em seu pronunciamento: “Na próxima terça-feira [11/09/2012] vamos dar um importante passo nesta direção [melhoria da competitividade]. Vou ter o prazer de anunciar a mais forte redução de que se tem notícia, neste país, nas tarifas de energia elétrica das indústrias e dos consumidores domésticos. A medida vai entrar em vigor no início de 2013. A partir daí todos os consumidores terão sua tarifa de energia elétrica reduzida, ou seja, sua conta de luz vai ficar mais barata. Os consumidores residenciais terão uma redução média de 16,2%. *A redução para o setor produtivo vai chegar a 28%*, porque neste setor os custos de distribuição são menores, já que opera na alta tensão. *Esta queda no custo da energia elétrica tornará o setor produtivo ainda mais competitivo*” (Rousseff, 2012 grifos meus).

mercado em apenas dois meses (Rockmann, 2012). Apesar desse efeito negativo sobre o setor elétrico listado em bolsa, a iniciativa foi recebida com entusiasmo por setores industriais, que há anos pressionavam pela redução dos custos de energia como forma de ampliar sua competitividade.

Esse episódio ilustra de maneira clara o exercício do poder instrumental da indústria por meio da chamada “*Agenda Fiesp*”, em consonância com os objetivos do próprio governo. Em junho de 2012, Dilma Rousseff já havia sinalizado a centralidade do tema ao afirmar que “a questão dos custos da energia é prioritária para o governo, sendo tão importante quanto os juros para a competitividade do país” (Castro; Brandão; Rosental, 2012). Poucos meses depois, em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, em 23 setembro de 2012, o presidente da Fiesp declarou que “a MP 579 foi uma conquista da sociedade, capitaneada pela Fiesp. Em nossa campanha, colhemos milhares de assinaturas, dando visibilidade a uma questão que passaria despercebida” (Skaf, 2012).

O então ministro da Fazenda, Guido Mantega, chegou a conclamar a burguesia industrial a se mobilizar em defesa da medida. Durante o 32º Fórum Nacional da Indústria, em novembro de 2012, quando a MPV ainda tramitava no Congresso, afirmou: “[é] importante que os senhores se mobilizem [pela defesa da queda do custo da energia elétrica], porque meia dúzia está fazendo barulho grande, e é importante que a indústria mostre qual é o interesse. Senão, uma ação econômica extremamente relevante parece algo pejorativo, negativo” (Machado; Martins, 2012). A Fiesp respondeu prontamente ao chamado, intensificando sua atuação pública e lançando uma campanha publicitária nos meios de comunicação no país (Warth, 2012), conforme ilustrado na Figura VII.

Figura VII – Campanha publicitária da Fiesp em defesa da aprovação da MPV nº 579, veiculada no jornal *O Estado de S. Paulo* em 23 de novembro de 2012

A28 | Vida | SEXTA-FEIRA, 23 DE NOVEMBRO DE 2012 | O ESTADO DE S. PAULO

ATENÇÃO POVO BRASILEIRO

**SUA CONTA DE LUZ
PODE BAIXAR MUITO A PARTIR DE JANEIRO.
MAS TEM GENTE JOGANDO CONTRA.**

A FIESP fez a sua parte.
A FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) promoveu uma grande campanha chamada “**Energia a Preço Justo**”, denunciando que o brasileiro paga, de forma injusta, uma das contas de luz mais caras do mundo. Isso porque as concessionárias continuam cobrando, indevidamente, a amortização dos investimentos feitos por elas para a construção das hidrelétricas. Ou seja, **continuamos pagando pela construção das usinas, que já foram pagas durante décadas.**

A Presidenta Dilma fez a sua parte.
Ela ouviu os argumentos da FIESP e editou a Medida Provisória 579, que **dará para o povo brasileiro um desconto médio de 20,2% na tarifa a partir de 2013.** Uma conquista que vai injetar R\$ 24 bilhões por ano no bolso do consumidor brasileiro (**um valor maior que o do Bolsa Família**).

Mas, para a nossa surpresa, tem gente jogando contra.
A Medida Provisória 579 ainda tem que ser aprovada pelo Congresso Nacional para virar Lei. E acredite: **já tem lobby para que deputados e senadores não aprovem a MP**, para atender aos interesses de algumas poucas **empresas estatais**, que enriqueceram durante décadas às custas de uma cobrança injusta na conta de luz de todos nós. Tudo contra o interesse de 190 milhões de brasileiros.

Exija os seus direitos. Cobre do seu deputado e do seu senador para votarem a favor da MP 579.
Energia a preço justo. Lute por esta conquista.

ENERGIA A PREÇO JUSTO  **FIESP**
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

www.energiaaprecojusto.com.br

Fonte: *O Estado de S. Paulo*, 23/11/2012, edição nº 43.501, p.A28.

A MPV nº 579 foi convertida na Lei nº 12.783, sancionada por Rousseff em 11 de janeiro de 2013.¹⁶⁶ Embora inicialmente celebrada como uma vitória do governo, por viabilizar a redução das

¹⁶⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12783.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

tarifas de energia elétrica,¹⁶⁷ a medida tornou-se, pouco depois, fonte de tensões devido ao aumento dos preços no mercado de curto prazo. Como explica Carneiro, o cerne do problema residia na forma de indenização dos investimentos ainda não depreciados nas concessões. Parte das geradoras – sobretudo aquelas vinculadas à Eletrobras – aceitou os termos propostos pelo governo e firmou contratos de longo prazo com as distribuidoras. Outras, porém, recusaram-se a aderir e passaram a operar por meio de contratos no mercado de curto prazo. Essa decisão alterou a lógica de formação de preços, deslocando o centro de gravidade para esse mercado, mais volátil.

Essa dinâmica foi acentuada por decisões de ordem política, especialmente de governadores de estados administrados pelo PSDB, que controlavam estatais geradoras de energia e, mesmo diante da redução da remuneração da energia gerada, optaram por não participar dos leilões de contratação regulada. Tal postura – de caráter especulativo e voltada ao curto prazo – contribuiu para o agravamento da crise no setor elétrico (Carneiro, 2018).

Após uma redução inicial das tarifas estas sofreram um aumento expressivo, como apresentado na Tabela V.

Tabela V – Tarifas médias de energia elétrica por região (R\$/MWh)* – Brasil, de 2012 a 2016

Anos	2012	2013	2014	2015	2016	$\Delta\%$ (2016/2015)	$\Delta\%$ (2016/2012)
Média Brasil	292,85	254,45	276,97	395,00	419,09	6,1%	43,1%
Norte	321,17	276,68	303,53	372,93	419,75	12,6%	30,7%
Nordeste	297,09	250,52	269,05	340,00	367,64	8,1%	23,7%
Sudeste	294,78	260,24	282,22	413,04	441,65	6,9%	49,8%
Sul	277,22	235,15	264,27	409,28	415,10	1,4%	49,7%
Centro-Oeste	290,41	257,74	273,63	398,07	419,38	5,4%	44,4%

* Sem tributos.

Fonte: (Carneiro, 2018, p. 31 com correção na última coluna da tabela).

Além do posterior aumento das tarifas e da elevação dos subsídios estatais às tarifas de energia elétrica (Carneiro, 2018), os efeitos da medida – reivindicada pela indústria com o objetivo de recuperar sua competitividade e, assim, estimular o investimento – ficaram aquém do esperado. Como observa Carvalho,

parece [não] haver qualquer evidência de que a redução de tarifas de energia elétrica tenha sido eficaz em gerar competitividade para a indústria brasileira, que, dada a queda de rentabilidade causada pela desaceleração da economia, pode ter apenas aproveitado a medida para recompor suas margens de lucro (Carvalho, 2018, p. 68).

¹⁶⁷ Dilma Rousseff, em pronunciamento em rede nacional de TV, em 23 de janeiro de 2013, anunciou a redução das tarifas, além de negar qualquer possibilidade de racionamento de energia elétrica (Flor; Marcello, 2013).

Outra reivindicação da indústria prontamente atendida pelo governo Rouseff foi a concessão de desonerações tributárias, especialmente no âmbito das contribuições sociais. Como destacado anteriormente, as desonerações da folha de pagamentos – ou da folha de salários – integram o conjunto de medidas do PBM. *Esse tributo é uma contribuição social*, logo uma das fontes de financiamento do Orçamento da Seguridade Social (OSS).

Antes de avançar na análise das disputas em torno desse tributo e de sua centralidade no processo de ajuste fiscal de 2015, é necessário apresentar alguns apontamentos sobre a Seguridade Social e sobre o sistema tributário brasileiro.

Como observam Fandiño e Kerstenetzky, o sistema tributário brasileiro é um sistema singular pois tem um “baixo grau de progressividade no principal imposto progressivo [IRPF] e uma carga tributária que se apoia em tributos indiretos” (Fandiño; Kerstenetzky, 2019, p. 307–308).

O financiamento da Seguridade Social também reflete as características estruturais do sistema tributário brasileiro. Criada pela Constituição de 1988, a Seguridade Social tem por finalidade assegurar os direitos relativos à previdência, à assistência social e à saúde (Brasil, 1988, art. 194º).¹⁶⁸ Para seu custeio, a Constituição instituiu novas fontes de financiamento e estabeleceu o Orçamento da Seguridade Social (Brasil, 1988, art. 195º), tendo as contribuições sociais como seu principal instrumento. Como assinala Passarinho, a

Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL); parte da receita proveniente dos concursos de prognósticos – a mega-sena, sena, loteria esportiva, e outros, além da própria contribuição de empregados e empregadores são as principais fontes de receita desse orçamento específico, criadas pela Constituição de 1988. São receitas vinculadas estritamente às despesas da seguridade social (Passarinho, 2007, p. 39).

Diferentemente dos impostos, as receitas das contribuições sociais são vinculadas ao financiamento da Seguridade Social. Esse tipo de tributo apresenta algumas singularidades em relação aos demais (impostos e taxas): não há regra de partilha com os governos subnacionais, de modo que sua arrecadação é integralmente apropriada pelo governo federal;¹⁶⁹ não se submete ao princípio da

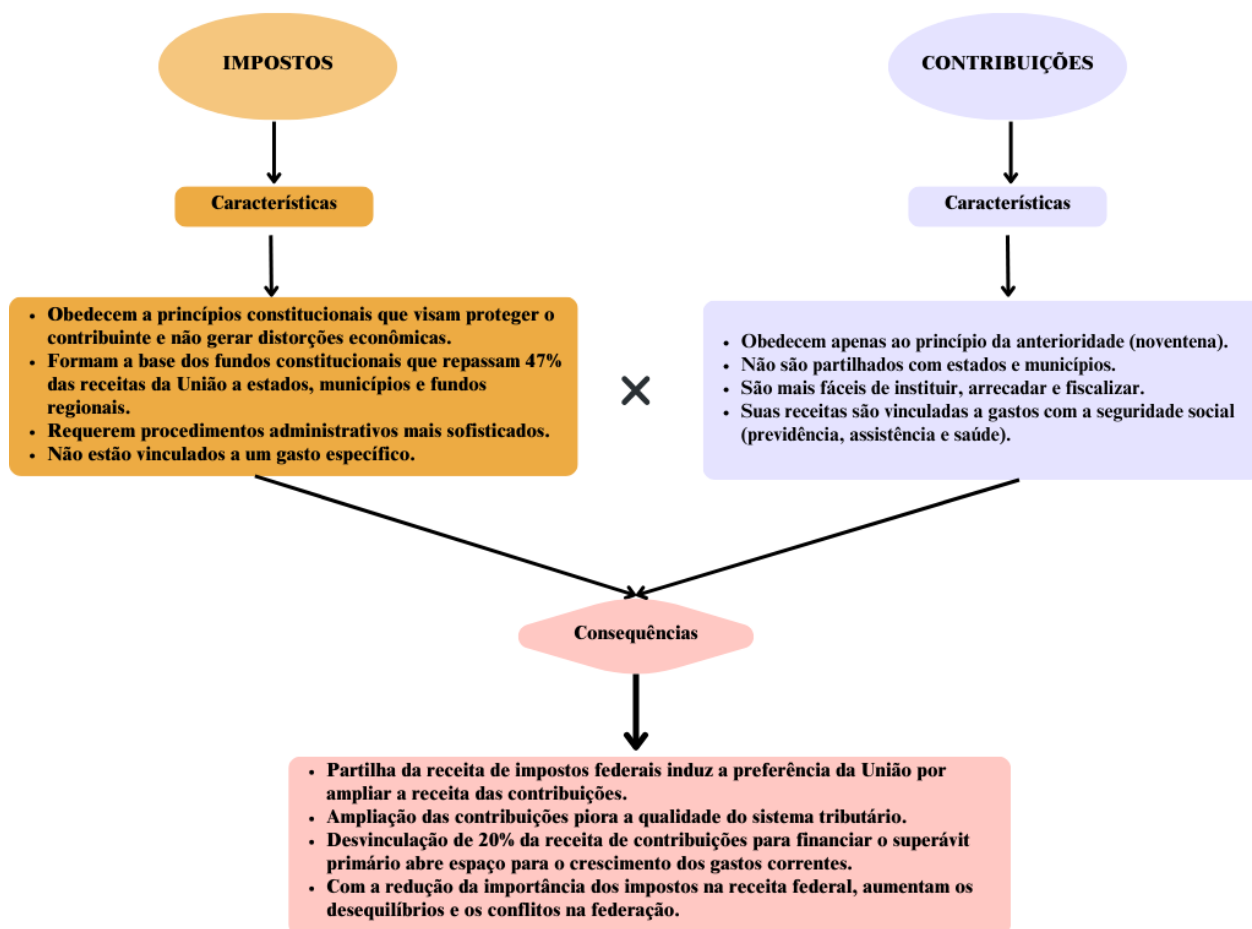
¹⁶⁸ Como bem define Passarinho, “o conceito de seguridade social, segundo o qual a previdência – ao lado da saúde e da assistência social – deve construir-se em um direito de todo e qualquer cidadão. A cobertura da seguridade social – o direito à previdência, à saúde e à assistência social – seria a contrapartida mínima que esse Estado deveria conferir a todo e qualquer cidadão. O conceito de seguridade social implicou estender, de forma muito significativa, os benefícios de atendimento e cobertura” (Passarinho, 2007, p. 38).

¹⁶⁹ Em 2003, por meio da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, foi introduzida a primeira exceção a essa regra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm. Acesso em: 09 out. 2024. Sob pressão de estados e municípios, o Governo Federal concordou em destinar 25% (posteriormente, esse

anualidade, podendo ser cobrado no mesmo exercício fiscal, noventa dias após sua promulgação; não está sujeito à regra da não cumulatividade; e, por fim, possui elevada eficiência arrecadatória.¹⁷⁰

Essas características contribuíram para a conformação do chamado sistema tributário dual (Rezende; Oliveira; Araujo, 2007) – composto pelo Orçamento Fiscal (OF) e pelo Orçamento da Seguridade Social (OSS) – conforme apresentado no Quadro II.

Quadro II – Principais características do sistema tributário dual



Fonte: (Rezende; Oliveira; Araujo, 2007). Elaboração própria.

Um dos poucos consensos entre pesquisadores do sistema tributário brasileiro é a avaliação da profunda ineficiência na tributação sobre bens e serviços, frequentemente classificada como uma

percentual foi ampliado para 29%) da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – combustíveis (Cide-combustíveis) como forma de evitar a rejeição da proposta (Oliveira, 2012a).

¹⁷⁰ A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) realizou um estudo com dados de 2011 no qual constatou que as contribuições incidentes sobre a folha de salários apresentavam uma efetividade de 95,6%. Isso significa que a arrecadação efetiva foi apenas 4,4% inferior à estimativa obtida pela aplicação da alíquota nominal legal sobre a massa salarial (Scherer; Castro, 2018).

das piores do mundo (Orair; Gobetti, 2018).¹⁷¹ Outra crítica recorrente – embora menos explorada pelas abordagens convencionais das finanças públicas – refere-se à predominância de tributos indiretos na arrecadação federal, o que contribui para a manutenção, ou mesmo o agravamento, da desigualdade social. A carga tributária bruta (CTB)¹⁷² no Brasil cresceu consideravelmente desde a promulgação da CF/1988, passando de 23,4% do PIB naquele ano para 33,6% em 2005, incremento impulsionado sobretudo pelas contribuições sociais (Oliveira, 2012a; Orair et al., 2013; Rezende; Oliveira; Araujo, 2007). A partir desse período, a CTB estabilizou-se em um patamar que oscila entre 32% e 33% do PIB. O crescimento das contribuições sociais cumpriu uma dupla função: financiar a Seguridade Social e sustentar os esforços de ajuste fiscal voltados ao cumprimento das metas de superávit primário (Orair et al., 2013).

Esse ponto é particularmente relevante para compreender o posicionamento da indústria em relação ao orçamento público, pois suas críticas concentram-se quase exclusivamente no financiamento da Seguridade Social, desconsiderando o papel das contribuições na consolidação do ajuste fiscal.

As características das contribuições sociais, destacadas anteriormente, foram exploradas, especialmente a partir da década de 1990, em detrimento dos impostos tradicionais, como um mecanismo para que o governo federal recompusesse as perdas de receitas decorrentes do processo de descentralização fiscal a partir da CF/1988 (Oliveira, 2018a).¹⁷³ Como observa Fabrício de Oliveira, a intensificação do uso desse tipo de tributo pelo governo federal ocorreu:

inicialmente visando recuperar perdas de receitas que lhe haviam sido impostas com as mudanças introduzidas no capítulo tributário [da CF/1988] e a capacitar-se a atender as novas responsabilidades que lhe foram atribuídas na provisão de políticas sociais; *posteriormente, para garantir melhores condições fiscais para o programa de estabilização, o Plano Real, que foi implementado em 1994, e para assegurar receitas indispensáveis para o cumprimento da política de austeridade fiscal adotada a partir de 1999* (Oliveira, 2012a, p. 175 grifos meus).

¹⁷¹ Essa característica do sistema tributário inclusive manifesta-se também na estimativa da CTB, que dadas suas singularidades torna nem mesmo a estimativa um procedimento simples (Orair et al., 2013).

¹⁷² A carga tributária bruta (CTB) inclui o total de tributos arrecadados, direta ou indiretamente. A carga tributária líquida se obtém retirando desse montante a transferências às pessoas (Previdência Social, FGTS, etc.) e às empresas (subsídios) (Giacomoni, 2023).

¹⁷³ Especialistas ligados ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) alertavam durante o próprio processo constituinte sobre os resultados deletérios das opções adotadas para o sistema tributário brasileiro. A descentralização tributária era tida como um ponto positivo, mas, ao mesmo tempo, ela acarretava perda de arrecadação e aumento das responsabilidades da União. Para compensar as perdas de arrecadação, a União tenderia a ampliar as bases de incidência das contribuições sociais. “Esse caminho apresentava de imediato dois problemas: além das restrições ao uso das contribuições sociais, em tese vinculadas ao sistema de seguridade social, elas possuiriam caráter regressivo” (Fandiño; Kerstenetzky, 2019).

Ao buscar ampliar a arrecadação por meio das contribuições sociais, a União passou a enfrentar a limitação imposta pela vinculação constitucional dessas receitas às finalidades específicas da Seguridade Social. Para flexibilizar sua aplicação e viabilizar a geração de superávits fiscais primários, foi criado um mecanismo excepcional de gestão orçamentária: a desvinculação de receitas. Inicialmente concebido como medida transitória, o instrumento surgiu sob a forma do Fundo Social de Emergência (FSE), instituído em 1994 no contexto do Plano Real, sendo posteriormente renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1996, até adquirir sua denominação atual, Desvinculação de Receitas da União (DRU), a partir de 2000.

Segundo Fabrício de Oliveira, a desvinculação das receitas representou o início de um processo de desmontagem das fontes de financiamento das áreas sociais e de enfraquecimento do Estado de bem-estar delineado pela CF/1988, sob a justificativa de garantir flexibilidade orçamentária (Oliveira, 2018a). A DRU permite à União “apartar 20% da receita de impostos e contribuições de sua competência para atender suas necessidades de recursos antes de realizar as transferências previstas para seus beneficiários – estados, municípios e políticas sociais” (Oliveira, 2020, p. 95). Em 2016, esse percentual foi ampliado para 30%,¹⁷⁴ aprofundando os efeitos redistributivos regressivos sobre o pacto federativo e sobre o financiamento das políticas sociais.

Se a Constituição de 1988 instituiu a ampliação dos direitos sociais,¹⁷⁵ o arranjo de financiamento que lhe deu suporte apresentou uma contradição estrutural, uma vez que o sistema tributário brasileiro mantém baixa incidência de tributação direta sobre a pessoa física, tornando-se fortemente dependente de tributos indiretos e regressivos (Fandiño; Kerstenetzky, 2019). A “solução” encontrada para enfrentar esse dilema de financiamento tem sido o aumento dos componentes menos visíveis da carga tributária – notadamente as contribuições sociais – cuja expansão tende a se agravar quando utilizada como resposta imediata a episódios de ajuste fiscal de curto prazo.

Nesses episódios, a margem de manobra das autoridades fiscais se reduz, devido ao foco excessivo sobre questões como impacto arrecadatário das medidas tributárias e factibilidade de ser aprovada em um curto período de tempo, ao passo que questões mais estruturais de eficiência e equidade são relegadas ao plano secundário. O curto-prazismo também dificulta as reformas tributárias, que exigem longos processos de pactuação com os grupos de interesse afetados e tramitação legislativa. Por esses

¹⁷⁴ EC nº 93 de 08 de setembro de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

¹⁷⁵ Vale lembrar que na Constituição de 1967, não há qualquer menção aos direitos sociais (Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 09 out. 2025.). Já a CF/1988 tem um artigo específico para os direitos sociais. O artigo 6º define que são direitos sociais: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988).

motivos, a trajetória de crescimento da carga tributária no Brasil desde a década de 1980 foi dominada por medidas pontuais e um pragmatismo arrecadatário responsável por reproduzir ou mesmo ampliar suas inúmeras distorções, até consolidar uma estrutura de tributação assimétrica, *com níveis elevados de tributação sobre produção, folha salarial e lucro das empresas* (Orair; Gobetti, 2018, p. 226 grifos meus).

Feito esse esclarecimento, pode-se afirmar que a reabilitação da política industrial ocorreu em um contexto caracterizado, no plano internacional, pela crise da zona do euro, ou pelo desdobramento europeu da crise de 2008 (Tooze, 2018), e, no plano nacional, por aquilo que Streeck denomina “*síndrome das debilidades acumuladas* que caracterizam o capitalismo atual” (Streeck, 2017, p. 29 grifos meus) – expressão aqui utilizada de forma livre para interpretar a realidade brasileira. Assim, a retomada da política industrial ocorreu em meio a um conjunto de condicionantes estruturais e conjunturais que restringiam a capacidade do Estado de formular e executar uma estratégia industrial efetivamente robusta.

No cenário externo, destacam-se as transformações na divisão internacional do trabalho e na estrutura produtiva global, marcados pelo crescente deslocamento da produção industrial para economias emergentes altamente competitivas, como a China (Sarti; Hiratuka, 2018). Esse movimento exerceu impactos significativos sobre o parque industrial brasileiro, que passou a enfrentar maior pressão concorrencial em um contexto de ampliação da abertura comercial.

Internamente, esse quadro foi agravado por um processo de especialização regressiva da estrutura produtiva e das exportações, intensificado pela ausência de uma política industrial consistente e pela persistência de um sistema tributário disfuncional citado logo acima, cujas distorções não foram enfrentadas de forma efetiva. Paralelamente, as transformações institucionais promovidas sob a hegemonia neoliberal – como a autonomia operacional do Banco Central, os marcos da política fiscal e as restrições à atuação direta do Estado na economia – foram mantidas, restringindo os instrumentos de intervenção pública e a capacidade de coordenação do investimento. Nesse ambiente, dominado pela lógica da acumulação financeirizada (Saad Filho; Moraes, 2018), as tentativas de reabilitação do desenvolvimentismo assumiram caráter pontual, fragmentado e, por vezes, contraditório.

Foi nesse contexto de desdobramentos da crise de 2008 e da “*síndrome das debilidades acumuladas*”, que a Fiesp e setores industriais desencadearam uma ofensiva em defesa da adoção de uma agenda de medidas pró-indústria. Já em 2010, pouco antes do início da campanha presidencial, a Fiesp encomendou ao instituto de pesquisa Ibope uma pesquisa de opinião com mil empresas,

realizada entre 14 de abril e 7 de maio, com o objetivo de identificar os principais obstáculos enfrentados pela indústria paulista, segundo a percepção do empresariado. Entre as respondentes, *65% apontaram a carga tributária como o maior entrave ao desenvolvimento*; em segundo lugar apareceram os juros e o acesso ao crédito (11%), seguidos pela escassez de mão de obra (9%) (Fiesp, 2010). Como se demonstrará adiante, na crise de 2015/16, a questão tributária – já então o principal ponto de preocupação da indústria – se converterá no elemento agregador da nova coalizão, tendo a indústria como um de seus principais componentes e como protagonista na defesa de alterações na estrutura do Estado.

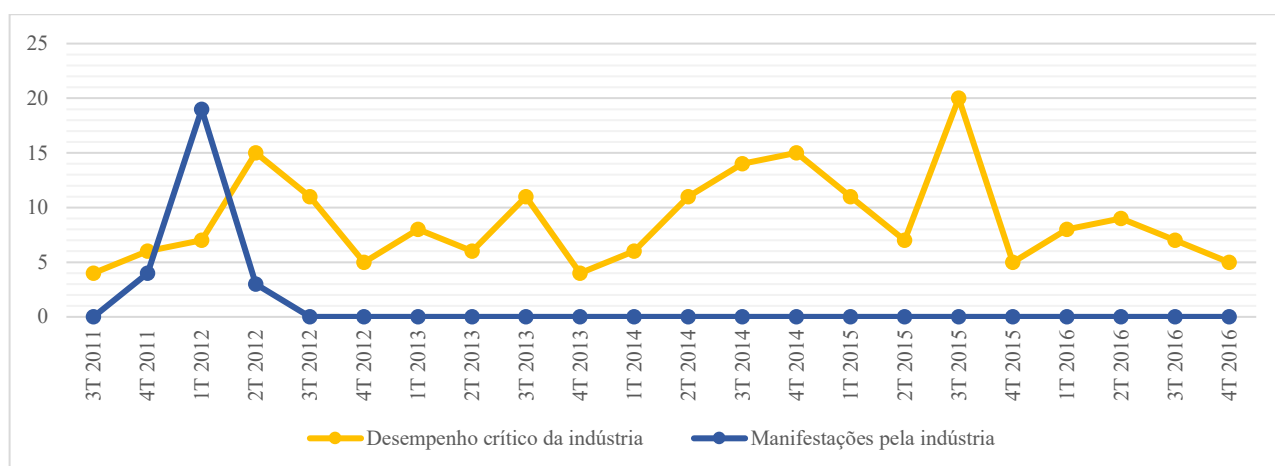
No primeiro trimestre de 2012, a mobilização das entidades representativas da indústria, entre elas a própria Fiesp, ganhou intensidade. Antes do início das manifestações públicas, 18 entidades – incluindo representantes empresariais, de trabalhadores e de estudantes – lançaram o documento intitulado “Grito de Alerta”, no qual manifestavam preocupação com a estagnação da indústria em 2011 e com a crescente substituição da produção nacional por bens importados. O manifesto apresentava três reivindicações de natureza macroeconômica: (a) redução da taxa básica de juros; (b) redução do *spread* bancário; e (c) adoção de medidas urgentes para conter a sobrevalorização cambial. No tocante à promoção de investimentos produtivos, o documento listava oito demandas, entre as quais se destacava a desoneração integral dos investimentos em relação a todos os tributos federais e estaduais. Também incluía propostas relacionadas à defesa comercial, ao fim dos incentivos fiscais às importações e à priorização do crescimento industrial na condução da política econômica (“Grito de alerta em defesa da produção e do emprego brasileiros - Manifesto”, 2012).

A primeira manifestação ocorreu em Porto Alegre, em 26 de março de 2012, e reuniu cerca de 4 mil pessoas, entre representantes de entidades patronais, como a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), e de centrais sindicais de trabalhadores, entre elas a Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical (FS), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) e Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST) (Bueno, 2012). Ao longo de 2012, protestos semelhantes também ocorreram em Florianópolis, Curitiba, São Paulo e Belo Horizonte (Gráfico XVII). Em São Paulo, a manifestação aconteceu dia 4 de abril de 2012, um dia após o governo Rousseff anunciar um pacote de medidas econômicas que complementava o Plano Brasil Maior (PBM).¹⁷⁶ Na ocasião, Skaf

¹⁷⁶ Dentre as medidas anunciadas estava a de que o Tesouro Nacional iria injetar no BNDES R\$ 45 bilhões para investimentos de longo prazo da indústria. Ampliou para 15 setores as desonerações da folha de pagamentos; postergou para o final do ano o recolhimento de PIS e Cofins de alguns setores da indústria (France Presse, 2012; FSP, 2012a).

declarou que “[o]s empresários investem, confiam na economia, dão emprego, mas não há contrapartida. Se você pegar a empresa mais competitiva na China e trazer para o Brasil, ela deixará de ser competitiva” (Giffoni, 2012). As principais reivindicações eram um câmbio mais favorável à indústria, o fim da guerra dos portos e a redução do custo da energia elétrica.

Gráfico XVII – Cronologia de códigos selecionados no *corpus* “Fiesp”, de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

Em resposta às demandas da burguesia industrial, o Governo Federal enviou, em 2011, ao Congresso Nacional um pacote de medidas de incentivos fiscais destinado, inicialmente, à redução da carga tributária em quatro setores específicos. Segundo Goularti, “[b]uscando minimizar custos trabalhistas, iniciou-se um intenso movimento de *lobby* empresarial junto aos parlamentares. A proposta que contemplava quatro setores específicos foi estendida para 56” (Goularti, 2020, p. 32). Essa ampliação evidencia como o orçamento público, em sua estrutura de receitas e despesas, reflete dinâmicas políticas ao indicar “sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos” (Oliveira, 2012a, p. 87).

Foi nesse contexto que se inscreveram as políticas de estímulo à indústria, e a estratégia adotada no governo Dilma Rousseff, materializada no PBM mencionado anteriormente, fundamentou-se, em grande medida, na concessão de desonerações tributárias das contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamento de salários, com o objetivo de incentivar o investimento privado. No entanto, ao priorizar esse tipo de incentivo em detrimento do investimento público – que poderia ter produzido efeitos mais imediatos e coordenados sobre a demanda agregada – essas medidas mostraram-se insuficientes para elevar a taxa de investimento e desencadear um ciclo virtuoso de crescimento industrial (Carvalho, 2018; Gobetti; Orair, 2017).

Nesse sentido, as disputas em torno do sistema tributário estão intrinsecamente associadas à disputa pelo orçamento público, uma vez que o desenho do sistema de arrecadação define não apenas a capacidade estatal de financiar suas políticas, mas também quem arca com seus custos, afetando o padrão de crescimento, a competitividade nacional e a distribuição social e regional da renda. Além disso, como ressaltam Orair e Gobetti, o sistema tributário “[é] também crucial para delimitar com quanto cada grupo de cidadãos e empresas de quais regiões geográficas do país terá de arcar para financiar que tipo (e tamanho) de Estado e de provisão de serviços e bens públicos” (Orair; Gobetti, 2018, p. 213).

Embora a política de desoneração não seja uma novidade na história econômica do Brasil, ela se transformou ao longo do desenvolvimento capitalista brasileiro, em função das diferentes funções assumidas pelo Estado e dos interesses capitalistas predominantes em cada período histórico. A política de estímulo fiscal à atividade produtiva ganhou força a partir de 1966, com o propósito de impulsionar o crescimento econômico. Durante o período desenvolvimentista, essa política contribuiu para a transformação qualitativa da economia brasileira, ao viabilizar não apenas a superação da escassez de financiamento interno, mas também a mobilização de recursos em direção à industrialização (Goularti, 2020). Como observa Goularti, “em última instância, as finanças públicas foram colocadas a serviço da acumulação de capital e do aumento da produtividade do setor privado” (Goularti, 2018, p. 688).

A crise do desenvolvimentismo e a crise da dívida nos anos 1980 provocaram a deterioração das contas públicas, levando o Brasil a recorrer ao FMI. A Carta de Intenções firmada com o Fundo previa, entre outras medidas, a redução das desonerações (Goularti, 2018). A partir daquele momento, as desonerações passaram a ser vistas como incompatíveis com os esforços de ajuste fiscal necessários para a estabilidade econômica. Com a crise da dívida, a hiperinflação e o avanço do ideário neoliberal, a política fiscal deixou de ser concebida como um instrumento legítimo de promoção do crescimento econômico. Ao contrário, passou a ser compreendida, no interior do *mainstream* econômico, como uma fonte de desequilíbrios macroeconômicos, sendo responsabilizada por fenômenos como a inflação persistente e a instabilidade que marcaram o capitalismo após os anos 1970 (Oliveira, 2012a).¹⁷⁷

¹⁷⁷ Como sintetiza Bruno, a “política monetária converteu-se num instrumento poderoso, independente de governos, mas com foco único na inflação, já que desemprego e crescimento são suas variáveis de ajuste. A política fiscal degenerou-se numa política financeira de gestão de caixa dos governos, enquanto a política cambial se tornou um expediente de atração de capitais externos, mas, sobretudo, a base – através da apreciação real da taxa de câmbio – para a circulação dos capitais

Como argumenta Baugrine, no pensamento econômico dominante a política fiscal tende a ser reduzida à gestão orçamentária do Estado. Ou seja, compreende-se que o Estado deve equilibrar suas receitas – basicamente provenientes de tributos – e suas despesas, de forma semelhante a uma família ou empresa. Assim, déficits orçamentários passam a ser vistos como sinal de má gestão e os instrumentos fiscais – como a tributação ou o gasto público – são concebidos não como mecanismos de política econômica capazes de induzir o crescimento, mas como variáveis a serem mantidas sob controle estrito. A política fiscal é, então, dissociada da política monetária, como se não houvesse relação entre ambas. Essa separação reflete a crença central de que o dinheiro é escasso e, portanto, o Estado não pode criar recursos por meio de sua autoridade monetária, deve arrecadar previamente para gastar depois (Baugrine, 2025). Nas palavras do autor, “[o]s manuais neoclássicos de *finanças públicas* costumam apresentar o orçamento na forma de uma demonstração financeira, com o objetivo de refletir a gestão (boa ou ruim) do governo das finanças públicas” (Baugrine, 2025, p. 95).¹⁷⁸

No Brasil, especialmente a partir da década de 1990, seguiu-se essa tendência e a política fiscal passou a estar subordinada à política monetária, a qual, por sua vez, passou a ser orientada pela lógica da acumulação financeira. Nesse caso, observa-se uma hierarquia dos instrumentos de política econômica, derivada da hierarquia e complementariedade das instituições (Marques-Pereira; Bruno, 2010), que sustentam à lógica de acumulação financeira. Nesse contexto, a política fiscal foi reconfigurada como garantidora de superávits primários, com o objetivo de conter o crescimento da dívida pública, sendo, frequentemente, conduzida para assegurar o pagamento do serviço da dívida a qualquer custo. Como explica Baugrine,

[a] política fiscal, nesse contexto, é simplesmente uma política orçamentária que aloca recursos “limitados” para seus melhores usos. A simplicidade dessa apresentação tende a transmitir uma mensagem importante: a de que o orçamento é uma descrição neutra das contas públicas e não se destina a ser um instrumento para influenciar a situação econômica do país. Dentro desse arcabouço, somos levados a crer que o governo deve agir como um bom contador e não gastar mais do que arrecada, ou seja, deve manter seu orçamento equilibrado e até tentar economizar algum dinheiro, obtendo superávit. Isso porque um déficit no orçamento público é considerado um sinal de má gestão e de ineficiência burocrática (Baugrine, 2025, p. 95).¹⁷⁹

em escala global. Os países que aderem a essa arquitetura institucional neoliberal são muito elogiados e, em geral, recebem certificados de legitimação e reconhecimento das agências de risco como o *investment grade*” (Bruno, 2010, p. 65).

¹⁷⁸ No original: “*Neoclassical textbooks dealing with public finance customarily present the budget in the form of a financial statement to reflect the government's (good or bad) management of public finances.*”

¹⁷⁹ No original: “*Fiscal policy, in this context, is simply a budgetary policy allocating ‘limited’ funds to their best uses. The simplicity of this presentation tends to convey an important message: that the budget is a neutral description of financial accounts and is not intended as an instrument to affect the economic situation in the country. Within this framework, we are told that the government must act as a good bookkeeper and spend no more than its revenue, that is,*

Embora essa visão possa parecer inofensiva ou até razoável à primeira vista, ela possui implicações profundas e de longo alcance sobre a economia e a sociedade. Seus efeitos concretos se manifestam na forma de desemprego, subfinanciamento crônico de áreas como saúde e educação, e na restrição de direitos sociais fundamentais. Além disso, essa concepção restringe o campo de possibilidades da ação estatal, excluindo do debate opções de política econômica que não estejam alinhadas a essa visão restritiva do orçamento público. Esse processo se enquadra no que Madariaga denomina como “*resiliência do neoliberalismo*”, entendida como a capacidade do neoliberalismo de se manter no tempo por meio da institucionalização da hegemonia de classe no interior do próprio Estado (Madariaga, 2020). Essa resiliência se dá, segundo o autor, não apenas pela adesão ideológica ou pelo apoio de elites políticas e econômicas, mas pela configuração de instituições que limitam a representação democrática e blindam o núcleo do projeto neoliberal contra possíveis alternativas. No caso brasileiro, a reconfiguração da política fiscal como instrumento a serviço da estabilidade macroeconômica, compreendida nos termos da ortodoxia, e da financeirização, constitui uma expressão concreta desse tipo de blindagem institucional.

Um exemplo disso é o tipo de política monetária adotada a partir do Plano Real, que acaba por subordinar o restante da política econômica, aos objetivos da busca por estabilidade de preços. Como afirma Goularti, “desta forma, a política monetária se move primeiro e determina a dinâmica das decisões macroeconômicas, forçando o alinhamento da política fiscal” (Goularti, 2018, p. 692). As consequências disso foram deletérias para a manutenção do investimento produtivo. A redução das desonerações também revela o processo de desestruturação da atividade produtiva no Brasil, pois, “[à] medida que a indústria vai perdendo participação no PIB, o volume monetário fiscal desonerado também passa a perder participação relativa” (Goularti, 2018, p. 695). Como observa Oliveira (2020), somente no início do século XXI, com os governos petistas que a dinâmica da política fiscal começa a mudar. Segundo o autor:

[o] preço pago pelo País pela concordância com o reducionismo da política fiscal e tributária à preservação da riqueza financeira – ou de “sustentabilidade da dívida” na linguagem, do pensamento oficial – e de geração de elevados e crescentes *superávits* primários não tem sido pequeno: de um lado, o Estado praticamente abdicou da responsabilidade de realizar investimentos públicos, especialmente em infraestrutura econômica, ampliando os gargalos da economia brasileira e aumentando o “custo-Brasil”, o que só foi atenuado com a flexibilização da política fiscal realizado pelo Governo Lula em seu segundo mandato (2007-2010), o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento e do Programa de

it must keep its budget balanced and even try to save some money and achieve a surplus. This is because a deficit in the public budget is considered a sign of mismanagement and bureaucratic inefficiency”.

Desenvolvimento Produtivo (PDP), cujos projetos, no entanto, corriam o risco de ser comprometidos pela crise que se instalou na economia mundial de 2008 (Oliveira, 2020, p. 105).

A reabilitação das desonerações como instrumento de orientação do investimento e da produção ocorre nos governos petistas, sobretudo a partir da crise de 2008. Inicialmente, essas medidas foram adotadas com caráter anticíclico, como resposta à desaceleração econômica global e, posteriormente, tornou-se um dos eixos da política econômica. Como observa Carvalho, “foi durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff que a política de desonerações ganhou centralidade na política econômica. Não se tratava mais de uma medida para o combate à crise e sim de um dos principais eixos das política fiscal e industrial do governo” (Carvalho, 2018, p. 69). Dessa forma, as desonerações passaram a ser justificadas como instrumentos de estímulo à competitividade e ao investimento na indústria brasileira.¹⁸⁰

A Medida Provisória nº 540 (MPV nº 540), publicada em 02 de agosto de 2011,¹⁸¹ pela “primeira vez autorizou a desoneração *da folha de pagamento* para alguns setores da economia” (Safatle; Borges; Oliveira, 2016, p. 192 grifos meus), a saber: moveleiro, calçadista, de artefatos de couro e de confecções. O objetivo inicial era focar nas empresas que sofriam uma forte concorrência com produtos estrangeiros, problema agravado pelo câmbio sobrevalorizado. A MPV nº 540 foi convertida na Lei nº 12.546, promulgada em 14 de dezembro de 2011,¹⁸² e sacramenta a substituição de uma Contribuição Previdenciária sobre a Folha (CPSF) pela Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB). Durante a tramitação da lei no Congresso, a Fiesp reivindicou uma ampliação para toda a indústria e a incidência da tributação sobre a receita líquida e não a receita bruta, como previa a lei em tramitação, declarando que “[a]pesar de ser uma medida inovadora e muito importante do ponto de vista qualitativo, a desoneração poderia ser mais ousada, aplicando-se a todas as atividades da indústria. Além disso, a contribuição patronal de 1,5% deveria ser aplicada à receita líquida, ao invés da bruta” (Munari, 2011).

¹⁸⁰ Em entrevista ao *Valor Econômico*, em 20/11/2012, Rousseff afirmou o seguinte sobre as desonerações: “[n]ós temos que reduzir o custo da mão de obra, por isso nós estamos fazendo a desoneração da folha de salários. Nós vamos ter de avançar, dentro das possibilidades dos diferentes agentes envolvidos, na desoneração fiscal. Começamos a desoneração da folha, começamos com 15 setores, fomos para 40, e vamos fazer mais” (Brandimarte; Safatle, 2012).

¹⁸¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/mpv/540.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

¹⁸² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12546.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

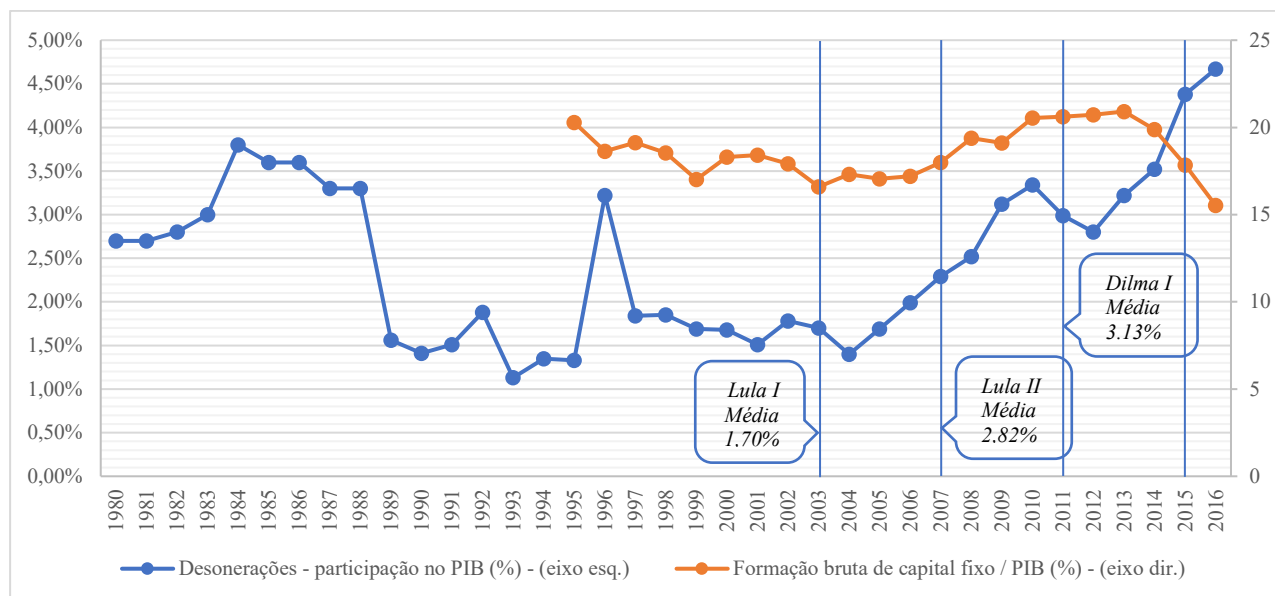
A Lei nº 12.546 foi instituída com vigência até o final de 2014, no entanto, em novembro de 2014, foi aprovada a Lei nº 13.043,¹⁸³ de 13 de novembro de 2014, que tornou permanente a política de desoneração da folha de pagamentos e ampliou o número de setores beneficiados de 56 para 59. Por iniciativa do relator do projeto, deputado Newton Lima (PT/SP), foram incluídos os setores de farmácias, empresas de engenharia e arquitetura, e transporte rodoviário por fretamento (Lima, 2014). A aprovação da lei foi justificada com base nos argumentos de que a política havia produzido efeitos positivos e que sua perenização proporcionaria maior segurança e previsibilidade aos empresários no cálculo do retorno dos investimentos (Scherer; Melo; Pelatieri, 2015); logo uma manifestação do poder estrutural.

No entanto, a política de desoneração da folha de pagamentos expressava múltiplas dimensões da “*síndrome das debilidades acumuladas*” do capitalismo brasileiro, desde a injustiça e a ineficiência do sistema tributário até a limitada eficácia de uma política industrial centrada no estímulo ao investimento privado em um contexto de crescente financeirização da economia. O resultado foi que tais desonerações não se traduziram em um aumento efetivo do investimento produtivo, como demonstra a evolução da formação bruta de capital fixo (FBCF),¹⁸⁴ que passou de 20,6% do PIB em 2011 para 20,7% em 2012, 20,9% em 2013 e 19,9% em 2014 (Gráfico XVIII). A perplexidade de integrantes do governo perante a falta de investimentos é evidenciada pela entrevista da ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, que, em meados de 2013, afirmou que “[o]s empresários pediram câmbio, redução da tarifa de energia, corte de juros. Tudo que pediram o governo deu, mas eles não fizeram nada, não investiram” (Safatle; Borges; Oliveira, 2016, p. 102).

¹⁸³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Lei/L13043.htm. Inicialmente a lei era a Medida Provisória nº 651, publicada em 09 de julho de 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Mpv/mpv651.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

¹⁸⁴ “O componente formação bruta de capital fixo (FBCF) refere-se ao cálculo do PIB pela ótica contábil da demanda e corresponde ao valor dos bens duráveis adquiridos no mercado ou produzidos por conta própria e destinados ao uso, em unidades de produção, por período superior a um ano. *Tem por finalidade aumentar a capacidade produtiva do país.* A FBCF é, então, uma parcela do investimento que corresponde a quantidade de produtos produzidos não para serem consumidos, mas para serem utilizados no processo produtivo nos anos posteriores” (Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>, grifos meus). Acesso em: 09 out. 2025.

Gráfico XVIII – Estimativa das desonerações tributárias da União (% do PIB), de 1980 a 2016, e Formação Bruta de Capital Fixo (% do PIB), de 1995 a 2016



Fonte: Goulart (2018) para estimativa das desonerações. IBGE para Formação Bruta de Capital Fixo. Elaboração própria.

Frequentemente, os incentivos foram apropriados pelas empresas para recompor margens de lucro, aliviar o fluxo de caixa ou, em alguns casos, direcioná-los a aplicações financeiras. Segundo o relato dos repórteres Safatle *et al.*, o ex-ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, alertou o então ministro da Fazenda, Guido Mantega, sobre práticas rentistas adotadas por setores da burguesia industrial. Conforme descrevem os jornalistas:

Paulo Bernardo disse que alertou o colega Guido Mantega de que ouvira de um empresário do Paraná, seu estado, que estava se alaistrando a prática de pegar dinheiro do BNDES para aplicar no mercado financeiro. Seria o caso de alguém que, já tendo recursos para investir, se aproveita do empréstimo a juro subsidiado e aplica a sobra de caixa, geralmente em títulos do próprio governo. “Não é verdade, isso deve ser só um ou outro filho d[...]” teria reagido Mantega, segundo contou Paulo Bernardo (Safatle; Borges; Oliveira, 2016, p. 142).

Além disso, não se pode afirmar que apenas a burguesia interna se beneficiou do fundo público por meio das desonerações, deixando de investir e utilizando esses recursos para elevar sua taxa de lucro. Empresas multinacionais com operações no Brasil, cuja participação no controle da indústria de transformação atingia 38,9% em 2014, segundo dados do BCB, também se beneficiaram desses programas, ampliando suas margens de lucro. Esses ganhos podiam ser remetidos às matrizes com isenção de impostos, conforme previsto na Lei nº 9.249¹⁸⁵, de 26 de dezembro de 1995 (Goularti,

¹⁸⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19249.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

2017). Entre os setores monitorados pelo BCB, a indústria automobilística foi a que mais remeteu lucros ao exterior em 2013, totalizando US\$ 3,29 bilhões (Laguna, 2014). Como explica Goularti,

[d]iferentemente do passado recente, em que estavam amarradas ao investimento, hoje as desonerações são utilizadas muito mais para reduzir os custos de produção, assegurar a taxa média de lucro, dar folga no fluxo de caixa das despesas financeiras das empresas com situação financeira sobrecarregada e comprar ativos no mercado financeiro que se envolvem em esquemas especulativos. Nas relações capitalistas, o pecado mortal das desonerações é a não realização da sua valorização (Goularti, 2018, p. 701).

Além disso, conforme apontaram diversos especialistas, no contexto da desindustrialização, tais desonerações assumiram um caráter paliativo. Em vez de enfrentarem as causas estruturais da perda de competitividade, como a taxa de câmbio sobrevalorizada, atuaram apenas de forma pontual sobre os sintomas do problema. Como destaca Messenberg, “os efeitos dessas medidas são transitórios e os problemas industriais se colocam mais à frente” (Martins, 2012). Para Paulani,

[a] ausência de resposta do investimento privado a esses estímulos, o corte efetuado nos investimentos públicos para criar espaço para as desonerações, o esgotamento dos impulsos derivados do consumo e a continuidade da crise externa, com enorme redução das *commodities* exportadas pelo país começaram a produzir resultados muito ruins, culminando com a ínfima taxa de 0,1% de crescimento do PIB em 2014 (Paulani, 2017, p. 96).

Essas tensões em torno da eficiência da política econômica adotada pelo governo Rousseff marcaram as disputas eleitorais em 2014. Em maio de 2014, em um seminário promovido pela Fundação Getúlio Vargas, o pesquisador do Ipea, Mansueto de Almeida,¹⁸⁶ argumentou que diante da situação fiscal o Brasil deveria optar entre uma política social e uma política setorial. Segundo ele, “[n]enhum país com as características de renda e dívida do Brasil, consegue ser ativo nas duas áreas ao mesmo tempo” (Neumann; Lorenzo, 2014). O máximo que o país conseguiria fazer é uma política industrial “leve”, pois, conforme argumentou Mansueto, “como suportar um gasto social que chega a 23,5% do PIB?” (Neumann; Lorenzo, 2014). No mesmo seminário participou também o ex-secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa,¹⁸⁷ que afirmou que as condições

¹⁸⁶ Singer sugere que o artigo escrito por Mansueto de Almeida, Marcos Lisboa e Samuel Pessôa no jornal *Folha de S. Paulo* em 19 de julho de 2015 intitulado “Ajuste inevitável” (Almeida; Lisboa; Pessôa, 2015) como a origem do programa do PMDB, “*Uma ponte para o futuro*” (Singer, 2018). Como será tratado no próximo capítulo, isso não foi confirmado em entrevista com um informante sobre o programa, mas foi possível constatar algumas afinidades entre o programa e o texto publicado pelos autores por meio da análise de conteúdo.

¹⁸⁷ Nelson Barbosa atuou como secretário-executivo do Ministério da Fazenda entre 2011 e 2013, durante a gestão de Guido Mantega. Em 1º de janeiro de 2015, assumiu o cargo de ministro do Planejamento, permanecendo até 18 de dezembro do mesmo ano, quando foi nomeado ministro da Fazenda pela presidenta Dilma Rousseff, em substituição a Joaquim Levy. Ocupou a pasta até 12 de maio de 2016, data em que Rousseff foi afastada da Presidência da República em decorrência da abertura do processo de *impeachment* pelo Senado.

fiscais para promover uma política industrial estavam esgotadas. Nesse contexto, defendeu uma redução gradativa dos aportes ao BNDES, porque a “tendência é que o financiamento do BNDES seja cada vez mais via mercado” (Neumann; Lorenzo, 2014). E considerou que o governo poderia manter por mais um ano a política de desonerações para que seus resultados pudessem ser avaliados.

I.b – A Fiesp durante a crise de 2015/16

O início do segundo mandato de Dilma Rousseff não apenas marcou a transição da desaceleração econômica observada durante seu primeiro governo para uma recessão efetiva, mas também representou um ponto de inflexão na política econômica dos governos petistas. Como argumenta Singer, o “ajuste fiscal implicaria demissões em massa, *matando o ensaio desenvolvimentista*” (Singer, 2018, p. 195 grifos meus) e “ficava claro que haveria uma virada neoliberal” (Singer, 2018, p. 211). O autor também destaca que Rousseff fora alertada por interlocutores de que a adoção de políticas neoliberais representava um caminho sem retorno, pois, uma vez implementadas, seria pouco provável que o governo reunisse condições políticas para revertê-las em outro contexto (Singer, 2018).

Diante da estagnação do crescimento econômico e do agravamento do quadro fiscal – evidenciado pelo primeiro déficit primário da série histórica do BCB iniciada em 2001, correspondente a 0,63% do PIB em 2014 (Cucolo, 2015) – tornou-se evidente uma mudança de orientação logo após as eleições, com o anúncio de Joaquim Levy como ministro da Fazenda. A política industrial implementada até então não alcançou os resultados esperados, e as razões desse insucesso permanecem objeto de intensas disputas interpretativas. Essas disputas são relevantes, pois a explicação hegemônica sobre as causas da estagnação tende a orientar as estratégias propostas para a retomada do crescimento. A própria formulação dessas explicações constitui, portanto, um recurso de poder nas disputas em torno da condução do Estado.

Não se pretende, aqui, investigar todas as explicações e nem encerrar o debate sobre as verdadeiras causas da desaceleração econômica no Brasil. O objetivo é destacar que, diante do fracasso em alcançar os efeitos esperados, somado ao impacto fiscal das desonerações da folha de pagamento, o orçamento público passou a se configurar como um campo central de disputa entre diferentes interesses, especialmente no contexto da crise econômica de 2015/16. Em comparação com a crise de 2008, observa-se que a trajetória de crescimento e o apoio político ao governo foram relevantes para a capacidade estatal de enfrentar a crise impactando, consequentemente, o desempenho político dos governos petistas. No governo Lula II, a trajetória de crescimento era

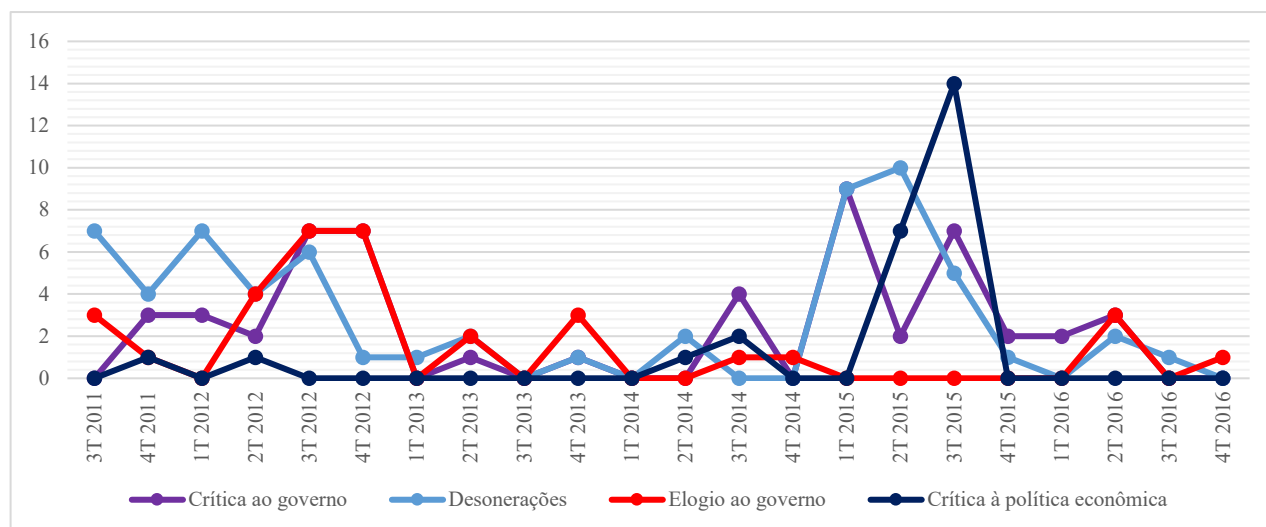
notável, e a coalizão social fornecia o respaldo político necessário às medidas adotadas. As condições das finanças públicas, naquele contexto, não eram críticas e não se implementou um ajuste fiscal de grande porte que penalizasse de maneira desproporcional uma classe ou fração específica.

Já no segundo governo Dilma Rousseff (2015-2016), a trajetória de declínio do PIB e a crescente instabilidade na coalizão social de apoio ao governo reduziram as possibilidades de uma resposta semelhante à adotada em 2008. Implementou-se um ajuste fiscal de grandes proporções, que recaiu principalmente sobre o trabalho, mas também sobre determinadas frações do capital, enquanto a instabilidade da coalizão evoluiu para sua implosão. Como evidenciado no capítulo anterior, a mudança na agenda econômica já se delineava desde as eleições de 2014; e sua consolidação ocorreu em meio a uma conjuntura marcada por profunda crise econômica e política.

O Gráfico XIX permite visualizar o momento em que as críticas ao governo se intensificam e as desonerações voltam a ocupar a centralidade da agenda econômica. Nesse contexto, o conflito de classes manifestou-se principalmente por meio da disputa em torno do orçamento público. Singer argumenta que a burguesia industrial, em particular a federação mais poderosa do setor, apoiou a nova coalizão em razão da intensificação do conflito de classes (Singer, 2018). De fato, após as eleições, o conflito aumentou, mas sua dinâmica esteve vinculada às disputas pelo orçamento público. Nesse sentido, O'Connor ressalta que as finanças tributárias (a tributação):

são forma de exploração econômica e, portanto, um problema que requer análise de classes. Não é menos verdadeiro hoje que no passado que a “proteção e o poder externos e o enriquecimento de algumas classes às expensas de outras (são) o propósito dos sistemas tributários” e que “a luta tributária é a mais velha forma de luta de classes” – como escreveu Marx há mais de um século (O'Connor, 1977, p. 203).

Gráfico XIX – Cronologia de códigos selecionados do *corpus* “Febraban”, de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

A base de dados construída na pesquisa sustenta a inferência de que o conflito de classes se concentrou em torno do orçamento público. Embora seja sempre possível questionar os limites de uma base construída a partir de textos jornalísticos, a própria evolução do conflito em torno da austeridade fiscal indica que a disputa distributiva ocorreu majoritariamente nesse âmbito.

Em um contexto de desaceleração do crescimento econômico, desde o início do primeiro mandato de Rousseff, a disputa pelo orçamento público manifestou-se, entre outros aspectos, na ampliação das desonerações fiscais e dos incentivos direcionados ao setor industrial. Já com a eclosão da crise econômica e o consequente agravamento da situação fiscal do Estado, no início do segundo mandato, essa disputa permaneceu central, mas passou a se reconfigurar, do ponto de vista da burguesia industrial, em torno do esforço para evitar que os custos do ajuste fiscal recaíssem sobre essa fração do capital.

Em conjunturas de crise fiscal, a elevação da carga tributária é frequentemente mobilizada como alternativa, mas seu impacto varia conforme a estrutura do sistema tributário e a escolha dos tributos, incidindo de forma desigual sobre as diferentes classes sociais. A definição dessas medidas está diretamente relacionada à correlação de forças entre as classes e suas frações, bem como ao padrão de articulação entre o Estado e os interesses de classe durante a formulação e implementação do ajuste.

Nesse cenário, a adoção de um ajuste fiscal de caráter recessivo, liderado por um ministro oriundo do mercado financeiro, sinalizou uma inflexão clara na orientação da política econômica.

Essa mudança manifestou-se tanto no plano teórico, com o fortalecimento da ortodoxia econômica, quanto no plano distributivo, ao redefinir os grupos sociais sobre os quais recaíram os ônus do ajuste. Como observa Bruno, “em razão da alta regressividade da tributação brasileira, [o ajuste fiscal] atinge, principalmente, os assalariados e a classe média, poupando, deliberadamente, o rentismo dos bancos, os detentores de capital usurário e as demais modalidades de finanças improdutivas” (Bruno, 2015, p. 96).

Para determinados atores sociais e agentes econômicos, a nomeação de Joaquim Levy e a condução do ajuste por sua equipe soaram, ao mesmo tempo, como uma retomada do “bom senso econômico” e como uma confissão do fracasso da “aventura” do primeiro mandato (Rodrigues; Guedes; Salomão, 2024). Vale lembrar que, durante a campanha eleitoral de 2014, Rousseff acusou Marina Silva de ser apoiada por banqueiros, afirmando que, caso eleita, governaria para eles (Rodrigues et al., 2014); por sua vez, Lula retratou Aécio Neves como candidato dos bancos (Rubens, 2014).

A política fiscal, então, assumiu nova configuração, aproximando-se dos princípios do “tripé macroeconômico”, com a questão fiscal concebida como variável-chave para o crescimento sustentável, porém não mais por meio do estímulo à demanda efetiva, “mas como elemento central para a confiança dos agentes – argumento claramente alinhado ao arcabouço ortodoxo” (Rodrigues; Guedes; Salomão, 2024, p. 348).

No final de janeiro de 2015, o ministro do Planejamento, Nelson Barbosa, reuniu-se com empresários na Fiesp, que expressaram apoio ao ajuste fiscal, que até então recaía principalmente sobre o trabalho, por meio das Medidas Provisórias nº 664 e nº 665 (MPV nº 664 e MPV nº 665, ver Tabela VI para consultar as medidas adotadas pelo governo Rousseff em 2015 referentes ao ajuste fiscal). Ao mesmo tempo, deixaram claro que a indústria não apoiaria, de maneira alguma, que parte do ajuste incidisse sobre o setor. Skaf afirmou na ocasião que “[a] indústria de transformação representa hoje 13% do PIB, mas paga um terço dos impostos, não há como pensar em mais tributos” (Elias; Pedroso; Laguna, 2015).

Tabela VI – Medidas do ajuste fiscal do governo Dilma Rousseff em 2015

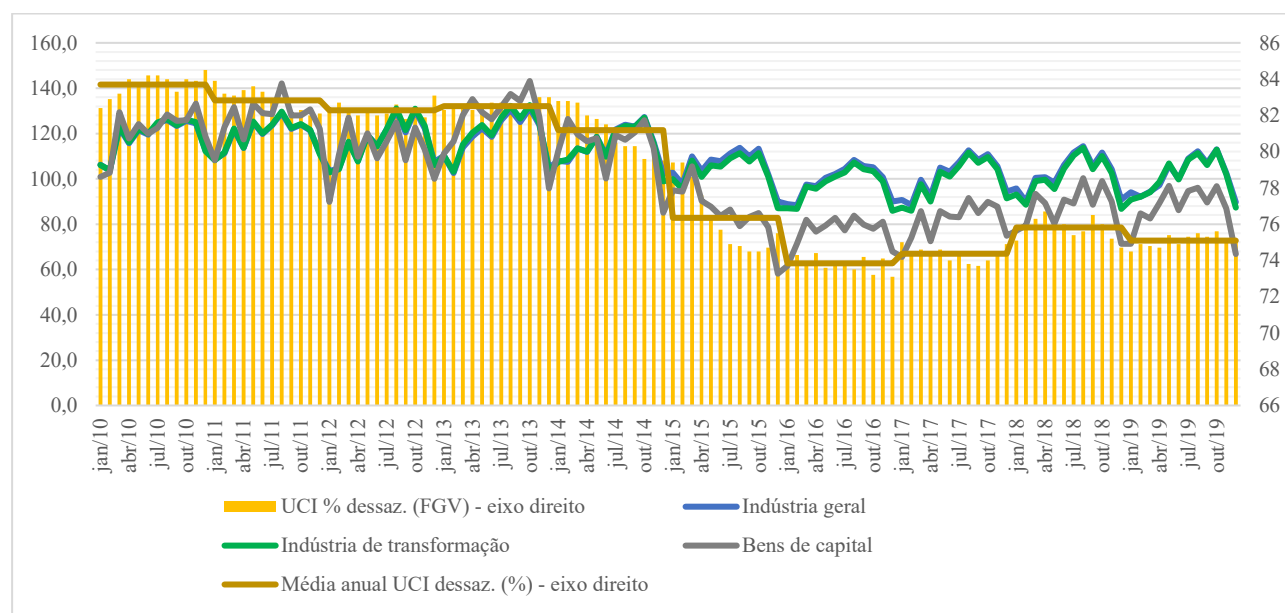
Medida	Data de publicação	Convertida em lei?	Objetivo
MPV nº 664	30/12/2014	Lei nº 13.135, de 2015 (sancionada em 17/06/2015)	Estabeleceu regras mais rígidas para a concessão de pensão por morte. Introduz carência de dois anos de contribuição do segurado falecido e exige no mínimo dois anos de casamento ou união estável para que o cônjuge tenha direito ao benefício. Antes, não havia exigência de tempo mínimo de contribuição.
MPV nº 665	30/12/2014	Lei nº 13.134, de 2015 (sancionada em 16/06/2015)	Reformula regras de acesso a benefícios como o seguro-desemprego, abono salarial e seguro-defeso, impondo carências e restrições adicionais. A primeira solicitação de seguro-desemprego passou a exigir 18 meses de vínculo empregatício, reduzindo para 12 meses na segunda solicitação e 6 meses na terceira. O tempo mínimo de trabalho exigido para receber o abono salarial foi ampliado de 30 dias para 6 meses. Já o seguro-defeso exigiria três anos de contribuição e vedava o acúmulo com outros benefícios sociais.
MPV nº 668	30/01/2015	Lei nº 13.137, de 2015 (sancionada em 19/06/2015)	Elevou as alíquotas de PIS/Pasep e Cofins incidentes sobre produtos industrializados importados. Segundo o governo, as alíquotas eram consideradas baixas, o que tornava os importados mais baratos e prejudicava a indústria nacional. Durante a tramitação na Câmara, foi incluída uma emenda polêmica que autorizava a construção de um novo anexo com gabinetes, lojas e restaurantes, via parceria público-privada, posteriormente descartada.
MPV nº 669	26/02/2015	Revogada	Propunha a redução das desonerações da folha de pagamento concedidas a diversos setores econômicos desde 2011, revertendo parcialmente a política de incentivo fiscal dos anos anteriores. A medida elevava as alíquotas da contribuição previdenciária sobre a receita bruta das empresas beneficiadas.
PL nº 863	20/03/2015	Lei nº 13.161, de 2015 (sancionada em 31/08/2015)	Projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo que retoma o conteúdo da MPV nº 669/2015 após sua devolução pelo Senado. Altera a contribuição previdenciária sobre a receita bruta (CPRB), majorando as alíquotas aplicadas a empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, instituída desde 2011. O objetivo era reverter parte das desonerações e aumentar a arrecadação federal, como parte central do ajuste fiscal de 2015. A proposta preservava a possibilidade de opção pela nova sistemática, mas com alíquotas mais altas, reduzindo o benefício tributário.
MPV nº 675	21/05/2015	Lei nº 13.169, de 2015 (sancionada em 06/10/2015)	Eleva de 15% para 20% a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de instituições financeiras como bancos, seguradoras e cooperativas de crédito. A justificativa era que o setor financeiro apresentava alta lucratividade mesmo em cenário de crise.
MPV nº 690	31/08/2015	Lei nº 13.241, de 2015 (sancionada em 30/12/2015)	Alterava a forma de tributação do IPI sobre bebidas quentes, como vinhos e cachaças, e revogava a isenção de PIS/Pasep e Cofins sobre produtos eletrônicos, como computadores e <i>smartphones</i> . No caso dos eletrônicos, os tributos seriam cobrados até 2018, com a previsão de retorno da isenção integral em 2019.
MPV nº 692	22/09/2015	Lei nº 13.259, de 2016 (sancionada em 16/03/2016)	Aumentava o imposto sobre ganhos com a venda de bens e direitos, como imóveis, de forma proporcional ao valor do lucro obtido. Também facilitava o pagamento de dívidas tributárias no Programa de Redução de Litígios Tributários (PRORELIT), com entrada menor e possibilidade de parcelamento.

PEC nº 139	22/09/2015	Em tramitação	Extingue o abono de permanência para o servidor público que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e opte por permanecer em atividade.
PEC nº 140	22/09/2015	Em tramitação	Reinstitui, em caráter temporário, a CPMF para custeio da Previdência Social, restaurando a vigência da Lei nº 9.311, de 1996.
MPV nº 694	30/09/2015	Não convertida em lei	Aumentava a tributação sobre juros pagos a acionistas (juros sobre capital próprio) e reduzia benefícios fiscais para o setor químico e para empresas que investem em inovação tecnológica.
MPV nº 696	02/10/2015	Lei nº 13.266, de 2016 (sancionada em 05/04/2016)	Reorganizava a estrutura dos ministérios e da Presidência da República, com fusões, extinções e transferências de competências.

Fonte: Agência Senado. Elaboração própria.

A conjuntura econômica em 2015 era particularmente adversa para o setor industrial, que vinha sofrendo os efeitos da crise. Entre 2014 e 2016, a indústria brasileira registrou seu pior desempenho histórico, ainda mais grave do que durante a crise de 2008, com o produto industrial retrocedendo a níveis observados no início do primeiro governo Lula (Sarti; Hiratuka, 2018). Um dos indicadores que evidencia essa retração é a Utilização da Capacidade Instalada (UCI) da indústria. Os dados dessazonalizados apontam queda de 79,4% em janeiro de 2015 para 75,5% em dezembro do mesmo ano, resultando em uma média anual de 76,3%. Em comparação, as médias anuais dos anos anteriores foram significativamente superiores: 83,7% em 2010; 82,8% em 2011; 82,2% em 2012; 82,5% em 2013; e 81,1% em 2014 (Gráfico XX).

Gráfico XX – Produção física da indústria (média de 2012 = 100) e Utilização da Capacidade Instalada (UCI) dessazonalizada (%), de 2010 a 2019



Fonte: Ipeadata (<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/series-estatisticas-conjunturais-2/>). Elaboração própria.

Para completar o quadro, a operação Lava Jato, além de afetar investimentos produtivos já em declínio (Carneiro, 2018), contribuiu para que a corrupção se tornasse a principal preocupação dos brasileiros/as em 2015,¹⁸⁸ estabelecendo também uma relação entre carências sociais e corrupção (Singer, 2018). A temática da corrupção já vinha sendo promovida desde o fim do segundo mandato de Lula. Como observa Alonso, “redes empresariais, seminários, *think tanks* eram celeiros de movimentos anti-impostos e pela moralização da gestão pública” (Alonso, 2023, p. 45). Com a Lava Jato, o lulismo passou a ser identificado como o centro da corrupção (Singer, 2018). Nesse contexto, o aumento dos tributos foi associado à ineficiência do Estado e às perdas advindas da corrupção.

Por isso, a implementação de um ajuste fiscal no início do segundo mandato de Dilma Rousseff estava condicionada ao contexto social, econômico e político, ainda que o governo não tivesse plena consciência de todos os limites enfrentados. Quase um mês após a reunião do ministro do Planejamento com empresários na Fiesp, o Executivo editou, em 26 de fevereiro de 2015, a Medida Provisória nº 669 (MPV nº 669)¹⁸⁹ que revisava as desonerações sobre a folha de pagamentos e estabelecia uma nova tributação a ser implementada no prazo de 90 dias. A MPV nº 669 determinava que setores que recolhiam 1% sobre a receita bruta passariam a recolher 2,5%, e que setores que recolhiam 2% deveriam passar para 4,5%. Entretanto, as empresas também poderiam optar por retornar ao sistema anterior, recolhendo 20% sobre a folha de salários (Barbosa, 2015).

Na ocasião, em entrevista coletiva, o ministro da Fazenda, Joaquim Levy, afirmou que as desonerações não haviam produzido os efeitos esperados, declarando que a “brincadeira custou R\$ 25 bilhões por ano e muitos estudos mostram que não tem protegido o emprego” (Simão et al., 2015). A declaração repercutiu amplamente, reacendendo o debate público sobre o tema, especialmente ao longo do primeiro e segundo trimestres de 2015, como indicado no Gráfico XX. A Fiesp mobilizou diversos recursos de poder para evitar que o ajuste fiscal recaísse sobre a burguesia industrial, destacando-se a promoção de estudos contrafactuais que argumentavam que, caso a desindustrialização não tivesse se ampliado, a arrecadação tributária seria maior e o ajuste não seria necessário (Lucena, 2015), além da atuação direta do presidente da entidade junto a deputados e senadores.

¹⁸⁸ Em pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha nos dias 25 e 26 de novembro de 2015, a corrupção foi apontada como o principal problema do país por 34% dos entrevistados. Em segundo lugar apareceu a saúde, com 16%, seguida pelo desemprego, com 10%. A série histórica dessa pesquisa, conduzida pelo Datafolha desde 1996, registra pela primeira vez em 2015 a corrupção no topo das preocupações dos brasileiros e brasileiras (Mendonça, 2015b).

¹⁸⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv669.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

Antes mesmo de ser analisada por uma comissão mista no Congresso, o presidente do Senado, em 3 de março, anunciou no plenário que devolveria a MPV nº 669, alegando inconstitucionalidade e injuridicidade da proposição.¹⁹⁰ Ele também afirmou que gostaria de ter devolvido as medidas provisórias que alteravam direitos trabalhistas, a saber, a MPV nº 664 e a MPV nº 665. Desde a promulgação da CF/1988, tal medida havia ocorrido apenas em outras duas ocasiões: em 1989 e 2008 (Valadão; Silva, 2015; Amaral, 2024). Valadão e Silva argumentam que a devolução da MPV padecia de vícios incontornáveis, uma vez que não havia previsão constitucional ou regimental para a devolução monocrática por parte do presidente do Senado.¹⁹¹ Conforme argumentam,

o procedimento correto seria a apreciação dos pressupostos pela Comissão Mista de Deputados e Senadores, cuja parecer proferido seria apreciado pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nesta ordem, nos quais a avaliação do atendimento aos pressupostos de constitucionalidade, destacadamente a relevância e urgência, seria objeto de deliberação, de forma que, se rejeitados por qualquer uma das casas, implicariam na rejeição da medida provisória, e a consequente comunicação pelo Presidente da Mesa Diretora do Congresso Nacional ao Chefe do Poder Executivo (Valadão; Silva, 2015, p. 601).

Poucos dias após a decisão do presidente do Senado, chegou à Câmara dos Deputados, em 20 de março de 2015, o Projeto de Lei nº 863/15, com tramitação em regime de urgência constitucional, contendo o mesmo conteúdo da medida provisória anteriormente rejeitada (Coletta; Fernandes, 2015). A Fiesp voltou a se engajar politicamente, desta vez buscando impedir a aprovação do projeto que alterava as regras das desonerações fiscais.

Como declarou o presidente da Fiesp logo após reunião com o ministro da Fazenda, Joaquim Levy, em 20 de maio de 2015: “[n]ão aceitaremos qualquer possibilidade de a indústria ficar de fora dessa desoneração. (...) Não vamos aceitar aumento de impostos. A reação será muito forte, especialmente da indústria” (Campos; Meibak, 2015).

Diante da queda na arrecadação e da necessidade de atingir a meta de superávit fiscal, o governo intensificou os cortes orçamentários. Em maio de 2015, o ministro do Planejamento, Nelson Barbosa, anunciou um corte no orçamento de quase R\$ 70 bilhões, com a justificativa de retomar o

¹⁹⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Congresso/adc-005-mpv669.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

¹⁹¹ Limongi argumenta que a decisão do presidente do Senado foi uma atitude defensiva diante da iminente divulgação da chamada “Lista de Janot”. Havia entre os principais integrantes do sistema político uma apreensão generalizada de que o procurador-geral da República, Rodrigo Janot, apresentaria uma série de denúncias contra parlamentares citados nas delações da Operação Lava Jato. De fato, em 3 de março de 2015, Janot solicitou a abertura de 28 inquéritos contra 54 pessoas, entre as quais figuravam tanto políticos com mandato quanto sem (Limongi, 2023). “Entre os investigados, a elite da classe política. O PP foi o mais castigado, dezoito citados ou 45% da sua bancada. O PMDB e o PT contribuíram com 8 nomes cada” (Limongi, 2023, p. 78).

controle dos gastos públicos, após o pior resultado fiscal desde 2001, com um déficit de 0,63% do PIB (Patu, 2015), já citado no início desta seção. Na mesma época, a presidente do FMI, Christine Lagarde, participou de um seminário, no Brasil, sobre regime de metas de inflação e elogiou o pacote, afirmando que: “[a] austeridade macroeconômica está claramente na direção correta” (Jiménez, 2015).

Em julho de 2015, o governo anunciou a revisão da meta de superávit primário do setor público consolidado, reduzindo-a de 1,2% para 0,15% do PIB. As metas dos anos seguintes também foram rebaixadas: de 2% para 0,7% em 2016 e para 1,3% em 2017. Na mesma ocasião, o ministro Joaquim Levy comunicou um novo contingenciamento de despesas, resultando no maior volume de recursos bloqueados desde a promulgação da LRF, em 2000 (Carvalho, 2018; Dweck, 2022). Em 27 de novembro, um novo decreto de contingenciamento integralmente bloqueou os limites de empenho das despesas discricionárias de todos os ministérios. Apenas em 3 de dezembro, com a aprovação da Lei nº 13.199/2015,¹⁹² que alterou efetivamente a meta fiscal, o governo liberou o empenho e a movimentação financeira desses recursos (Dweck, 2022). Como sintetiza Dweck, o ajuste promovido por Rousseff e Levy em 2015 “é tipicamente uma situação descrita na literatura como ajuste fiscal autodestrutivo, no qual a própria tentativa de obtenção de um resultado fiscal impõe uma contração fiscal tão forte que afeta a capacidade de crescimento econômico, reduzindo ainda mais a arrecadação (Dweck, 2022, p. 271).

Com o aprofundamento da crise fiscal, o governo Rousseff continuou a articular com o Congresso a aprovação do aumento das contribuições sociais da folha de pagamento, apesar da resistência da Fiesp. No Congresso, foram criadas diversas exceções, alvo de críticas especialmente da Fiesp, que defendia, após não conseguir impedir a aprovação do projeto, que a desoneração fosse aplicada de forma homogênea para todos os setores. Pouco antes da votação do projeto no Senado, o presidente da Fiesp afirmou que:

o que nós queremos é o que é mais justo possível, é haver o aumento linear. Nós estamos aceitando a ideia, entendemos que se há a necessidade de se fechar este ajuste fiscal, estamos compreendendo a necessidade de se aceitar algum aumento, mas que seja linear e justo para todos. Não ficaria apenas meia dúzia atendido.

(...)

Estamos propondo de forma linear o 1% sobre o faturamento dos produtos da cesta básica, como foi aprovado na Câmara. Todos os demais setores de 1% para 1,5% e todos o que estavam com 2% para 3%. Isso significa um aumento de 50%” (Lima, 2015b).

¹⁹² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113199.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

Apesar de todos os esforços da Fiesp, o aumento das alíquotas não foi linear, e a indústria acabou sendo incluída no ajuste fiscal. Em 31 de agosto de 2015, Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 13.161,¹⁹³ que alterava o regime de desonerações (Quadro III). A insatisfação do setor industrial foi dupla: além do aumento da carga tributária, a retração da atividade econômica afetou profundamente a produção industrial.

Quadro III – Setores e atividades econômicas com a folha de pagamento desonerada da CPSF pela Lei nº 12.546/11 e pela Lei nº 13.161/15

Artigo	Setores / atividades	Alíquotas	
		Lei nº 12.546/11	Lei nº 13.161/15
Artigo 7º	• Tecnologia de Informação e comunicação		
	• Setor hoteleiro		
	• Transporte coletivo		
	• Construção civil	2%	4,5%*
	• Transporte ferroviário		
	• Transporte metroviário		
	• Construção de infraestrutura		
Artigo 8º (Lei nº 12.546) Artigo 8º A** (Lei nº 13.161)	• Indústria (segmentos industriais mais intensivos no emprego de trabalho)		
	• Manutenção de aeronaves		
	• Transporte aéreo de passageiros e de carga	1%	2,5%, 1,5% e 1%
	• Transporte marítimo e pluvial		
	• Operadores portuários		
	• Comércio varejista		
	• Transporte de cargas		
	• Empresas jornalísticas		

Fonte: Adaptado de (Scherer; Melo; Pelatieri, 2015). Elaboração própria.

* Exceto para empresas de *call center* que devem recolher 3%.

** A lei estabeleceu três alíquotas dentre os distintos setores que compõem a segunda categoria.

Não foi apenas o ajuste fiscal que foi moldado pelos conflitos em curso, mas também o próprio programa que agregou os interesses da burguesia em torno do PMDB¹⁹⁴, iniciado em agosto de 2015, no contexto da aprovação da mudança nas desonerações e do envio do orçamento deficitário para o Congresso.

No final de semana anterior ao envio do projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2016, o então vice-presidente Michel Temer participou de um encontro com 600 empresários, promovido pela revista Exame. Na ocasião, declarou: “[n]ão vamos pensar numa carga tributária mais elevada, ninguém quer isso, ninguém suporta isso” (Chapola; Fernandes, 2015). E como explica Schick, a elaboração do orçamento federal é uma tarefa extremamente complexa, que requer

¹⁹³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13161.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

¹⁹⁴ Como já destacado anteriormente, e conforme será analisado no próximo capítulo, o programa “*Uma ponte para o futuro*” começou a ser elaborado em agosto de 2015.

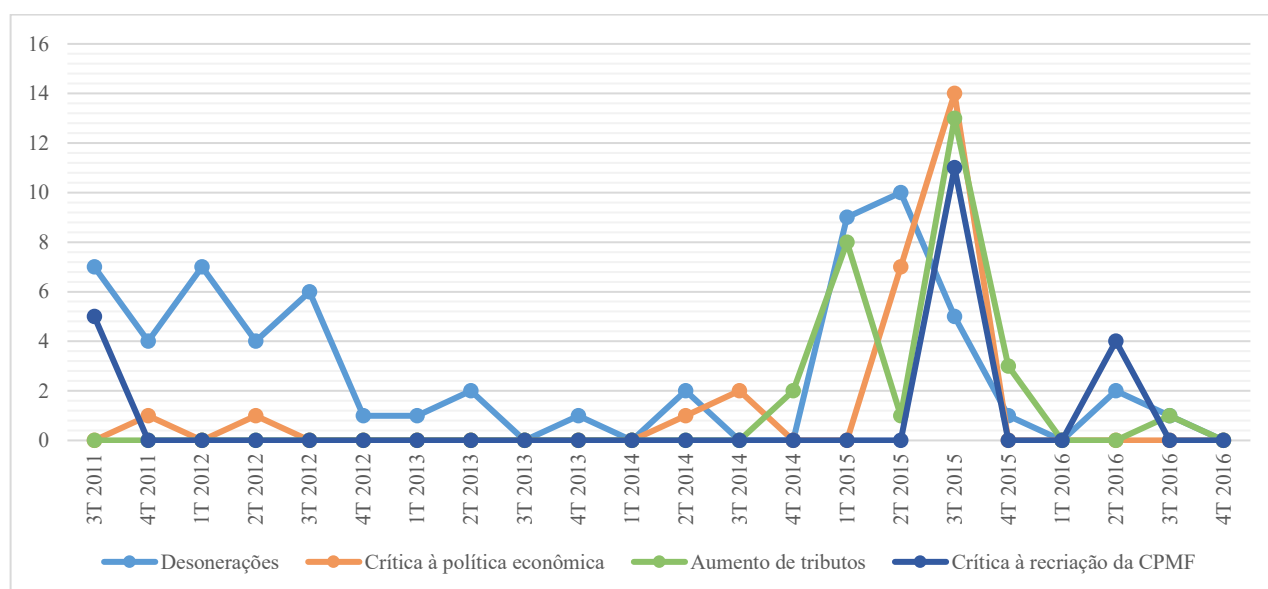
a participação ativa do presidente, dos assessores-chave, dos vários membros do Congresso e envolve o esforço de milhares de funcionários dos poderes Executivo e Legislativo, além da atenção de diversos grupos de interesse. Consiste em milhares de decisões, pequenas e grandes, regras e procedimentos complicados e debates sobre a composição e o montante da receita e dos gastos públicos. *O processo geralmente é tenso e controverso, pois há muito em jogo e diversas instituições e interesses são afetados quando as decisões orçamentárias são tomadas* (Schick, 2006, p. 78 grifos meus).

A elaboração do orçamento é conflitiva por natureza, diante das múltiplas demandas dirigidas ao Estado, e tende a se intensificar ainda mais em um contexto de grave crise econômica.

O Gráfico XXI evidencia que a questão do aumento de tributos tornou-se particularmente relevante após as eleições, em função do pacote de ajuste fiscal anunciado pelo governo Rousseff em 2015. Para a Fiesp, no primeiro e segundo trimestres de 2015, o ponto mais sensível do ajuste foi a mudança nas desonerações da folha de pagamento. Já no terceiro trimestre, a atenção se voltou para a tentativa de recriação da CPMF, no contexto do envio do orçamento deficitário.

A análise do código “*Crítica à política econômica*” permite observar que o auge das contestações ocorreu justamente no terceiro trimestre, período em que a crise fiscal se intensificava devido ao choque recessivo. Ao mesmo tempo, o orçamento deficitário passou a ser utilizado pelas agências de *rating* para justificar o rebaixamento da nota de crédito do Brasil.

Gráfico XXI – Cronologia de códigos que exemplificam a agenda antitributo da burguesia industrial, de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto, o presidente da Fiesp, Paulo Skaf, consolidou-se como um dos principais opositores do ajuste conduzido por Joaquim Levy, então ministro da Fazenda. No final de agosto, diante da possibilidade de recriação da CPMF, Skaf declarou que Levy “vai levar o país para o caos” e que “[s]e o ministro da Fazenda não tiver a competência para encontrar outros caminhos para resolver a questão econômica brasileira, a não ser o aumento dos impostos, é melhor ele arrumar as malas e voltar para casa” (Taquari, 2015).

Antes do envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2016, já com previsão de déficit, cogitou-se a recriação da CPMF. A iniciativa se concretizou algumas semanas depois, quando o governo Rousseff encaminhou ao Congresso uma proposta de recriação do tributo, com alíquota de 0,2% sobre movimentações financeiras (Matoso, 2015). Dois dias antes do envio dessa proposta ao Legislativo, a Fiesp lançou uma nova campanha publicitária (Figura VIII), dessa vez direcionada contra a recriação da CPMF.

Figura VIII – Anúncio veiculado pela Fiesp no jornal *Folha de S. Paulo* em 21 de setembro de 2015

FOLHA DE S. PAULO

SEGUNDA-FEIRA, 21 DE SETEMBRO DE 2015 ★ ★ poder A7



**O GOVERNO QUER AUMENTAR
AINDA MAIS OS IMPOSTOS.
AGORA, ADIVINHA QUEM VAI PAGAR O PATO?**

Como todo brasileiro, você paga muito imposto e recebe muito pouco em troca. Mas a vida é assim mesmo. E, em vez de ficar reclamando, você liga a TV de R\$ 1 mil com R\$ 450 de imposto; ou pega seu carro de R\$ 50 mil, com R\$ 20 mil de imposto; enche o tanque de gasolina por R\$ 145 e paga R\$ 76,90 de imposto; e parte pro litoral. Lá você fica relaxado na sua cadeira de praia de R\$ 80, com R\$ 32,80 de imposto; abre aquela cerveja gelada de R\$ 9 com R\$ 5 de imposto; tira foto no celular de R\$ 600 com R\$ 240 de imposto e coloca na internet pra mostrar como a vida é boa. É quando você abre o jornal e descobre que o governo, em vez de cortar as despesas, quer passar a conta adiante, aumentando ainda mais os impostos. E aí, vai pagar o pato mais uma vez?

**ACESSE NAOVouPAGAROPATO.COM.BR
E DIGA NÃO AO AUMENTO DE IMPOSTOS**

Imposto alto é ruim para você, para as empresas, para o emprego e para o Brasil.

FIESP
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

Fonte: *Folha de S. Paulo*, 21/09/2015, edição nº 31.582, p. A7.

A primeira página de jornal que inaugura este capítulo (Figura III) evidencia a continuidade da oposição da Fiesp a que parte do ajuste fiscal recaísse sobre a indústria. Como observam Cunha e Araújo,

uma evidência relevante é aquela que determina que uma ação é mais provável, ou menos, do que se ela não existisse. Em *process tracing* as evidências correspondem ao que Collier, Brady e Seawright (2010) denominam de CPO (observações de processo causal). Para que observações sejam consideradas evidências, elas devem ser avaliadas a partir do conhecimento contextual sobre o caso em estudo (Cunha; Araújo, 2018, p. 60).

A proposta de recriação da CPMF desencadeou uma série de mobilizações no interior da burguesia industrial, culminando posteriormente na associação da crise política ao processo de *impeachment*. Essa resposta reativa ao aumento da carga tributária indica que, naquele momento, a burguesia industrial não possuía uma política econômica coerente e articulada a ser defendida; sua ação estava orientada, sobretudo, por objetivos imediatos de preservação de vantagens fiscais, e não por um programa de desenvolvimento. A rejeição à CPMF tornou-se, assim, um ponto de convergência conjuntural. Como assinalado anteriormente, Fairfield argumenta que a oposição a novos tributos pode, em certos contextos, unificar as frações do capital (Fairfield, 2015). Essa unificação manifestou-se politicamente com mais nitidez a partir de outubro de 2015, com o lançamento do programa “*Uma ponte para o futuro*”, formulado no contexto da votação no Congresso da reversão das desonerações, da proposta de recriação da CPMF, do envio do orçamento deficitário e da perda do grau de investimento do Brasil, decretada pela S&P em setembro de 2015. A crítica da Fiesp à CPMF, sintetizada na campanha “*Não vou pagar o pato*”, somada à mobilização de sua base associativa e à coordenação com parlamentares, revela como a resistência tributária funcionou como catalisador político da oposição empresarial ao governo Rousseff.

A Febraban apoiou o ajuste fiscal não apesar de seus interesses, mas precisamente porque o tipo de ajuste em curso correspondia às expectativas da burguesia financeira, ainda que, por vezes, se desejasse sua implementação com maior intensidade. Diferentemente da Fiesp, que se opôs à elevação de tributos que afetassem diretamente o setor industrial, a Febraban atuou em defesa de uma agenda funcional a seus interesses, apoiando o ajuste em si, e não necessariamente o governo que o conduzia. A saída de Joaquim Levy do Ministério da Fazenda representou, nesse contexto, um ponto de inflexão, gerando incertezas quanto ao compromisso do novo ministro com a continuidade do programa de ajuste iniciado em 2015. Na próxima seção, será analisado o comportamento político da entidade frente aos governos Rousseff.

II. Febraban

Como assinalado na seção e no capítulo anteriores, durante as eleições de 2014 a política macroeconômica do governo Rousseff foi colocada sob intenso escrutínio, e diversas medidas adotadas ao longo do primeiro mandato tornaram-se alvo de críticas. Dentre elas, a política fiscal assumiu papel central nas interpretações acerca da trajetória do crescimento econômico, tanto nas análises de orientação ortodoxa quanto nas heterodoxas (Chernavsky; Dweck; Teixeira, 2020). O desenvolvimentismo foi particularmente atacado,¹⁹⁵ sendo acusado pelas candidaturas de Marina Silva e Aécio Neves de fragilizar o “tripé macroeconômico”, ecoando críticas provenientes de agentes do mercado financeiro (Moreira, 2014).

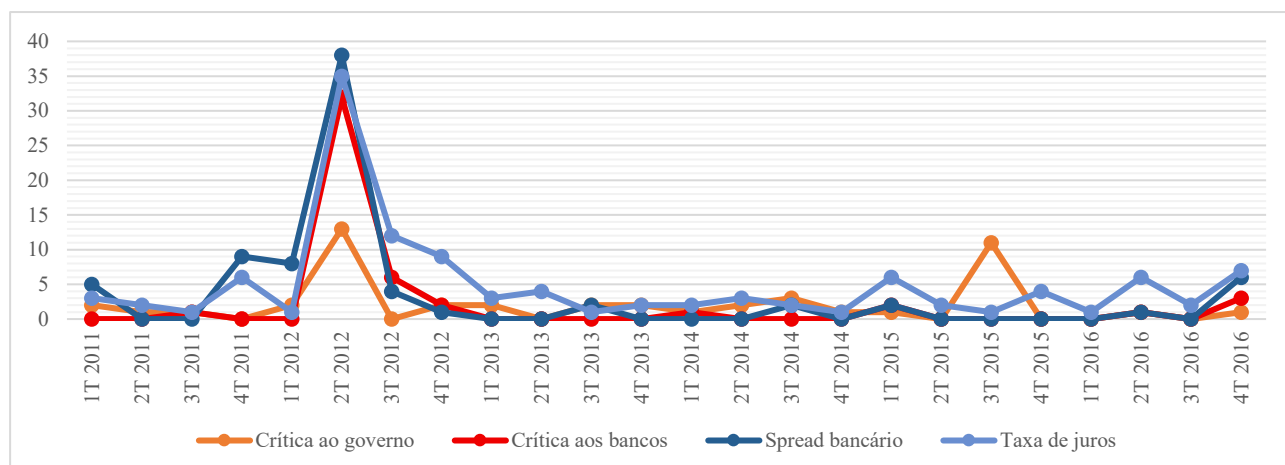
Um dos críticos da política econômica naquele contexto argumentou que a agenda desenvolvimentista não era exclusiva do governo, mas expressava igualmente os interesses da burguesia industrial. Em suas palavras, “[o] problema do governo não foi não ouvir o setor privado, foi ouvir demais”. Conclui ainda que “é uma crítica injusta atribuir essa agenda [do desenvolvimentismo] apenas ao governo”(Elias, 2014).¹⁹⁶ Subjacente a tal crítica está a premissa de que o Estado não deve eleger setores específicos da economia ou protegê-los mediante política industrial, por considerar tal escolha arbitrária e geradora de ineficiências.

Entre as medidas adotadas durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, destacou-se a tentativa de reduzir a taxa básica de juros e, por conseguinte, os juros cobrados pelos bancos – ação duramente criticada pelas instituições financeiras (Gráfico XXII) e posteriormente abandonada pelo próprio governo. Independentemente de seu desfecho, essa iniciativa representou um confronto inédito com a burguesia financeira, distinto das gestões anteriores de Lula. Como observa Singer “Lula sempre operou nas margens, evitando o confronto. Quando a resistência surgia, ele a tangenciava. Dilma, ao contrário, entrava em embate. Ao reduzir os juros e forçar os *spreads* para baixo, rompeu a détente com o rentismo” (Singer, 2018, p. 48). Esse embate tornou-se público e envolveu diretamente a Febraban na disputa com o governo Rousseff.

¹⁹⁵ Vale lembrar a ressalva feita por Carvalho, já mencionada anteriormente, quanto à caracterização da política fiscal: se esta não priorizou o investimento público, é questionável que possa ser corretamente classificada como desenvolvimentista (Carvalho, 2018).

¹⁹⁶ Quem realizou tal crítica foi o economista Marcos Lisboa, crítico destacado das políticas econômicas dos governos petistas. Ele atuou no Ministério da Fazenda entre 2003 e 2005, durante a gestão de Antonio Palocci; posteriormente, ocupou os cargos de diretor-executivo e vice-presidente do banco Itaú Unibanco, entre 2006 e 2009. De 2012 a 2022, foi presidente do INSPER, instituição de ensino superior voltada à formação em economia, administração e políticas públicas.

Gráfico XXII – Cronologia de códigos selecionados do *corpus* “Febraban”, de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

O sistema bancário brasileiro caracteriza-se por elevada capacidade de adaptação a distintos cenários macroeconômicos, preservando margens expressivas de lucratividade (Martins et al., 2021). Além disso, trata-se de um setor altamente concentrado. Em 2012, os seis maiores bancos (Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal, Itaú Unibanco, HSBC e Santander) detinham mais de 80% (R\$ 4,3 trilhões) dos ativos do sistema financeiro nacional, registrando lucro líquido total anual superior a R\$ 51,4 bilhões (DIEESE, 2013). Em 2015, com a incorporação do HSBC pelo Bradesco¹⁹⁷, os cinco maiores bancos passaram a concentrar 83% (R\$ 5,7 trilhões) dos ativos e 86% da carteira de crédito do país, atingindo lucro líquido de R\$ 69,9 bilhões (DIEESE, 2016). Tal desempenho projeta o setor financeiro entre os setores mais rentáveis da economia brasileira, inclusive durante a crise em 2015/16 (DIEESE, 2017).

A crise de 2008, deflagrada no interior do sistema financeiro após o colapso do banco de investimentos *Lehman Brothers*, recolocou em evidência o debate acerca o papel do sistema financeiro e do grau de sua influência sobre o processo de acumulação capitalista. Esse contexto reforçou a importância de compreendê-lo não como uma instância meramente parasitária, externa ou secundária em relação à dinâmica produtiva, mas sim como componente estruturante da acumulação capitalista. Como observa Lapavitsas,

[o] sistema financeiro compreende um conjunto de mecanismos sociais que emanam da acumulação real, incorpora o crédito comercial e mobiliza os fundos ociosos, que são transformados em capital emprestável para serem novamente direcionados à acumulação. O sistema financeiro surge da acumulação capitalista, mas também a molda e influencia sua direção. Há uma relação bidirecional entre a acumulação e as

¹⁹⁷ O Bradesco adquiriu as operações do HSBC no Brasil por US\$ 5,2 bilhões (G1, 2015a), em um contexto marcado pelas investigações do *Swiss Leaks* e pela instalação da CPI do HSBC, como se explica mais abaixo neste capítulo.

finanças. Essa abordagem é capaz de esclarecer teoricamente a financeirização do capitalismo contemporâneo.

As finanças não são uma entidade parasitária, mas sim um elemento essencial da economia capitalista. Seria impensável um capitalismo desenvolvido sem um sistema financeiro desenvolvido. O sistema financeiro oferece serviços-chave para a acumulação capitalista e melhora a rentabilidade das empresas industriais e comerciais. Basicamente, essa é a razão pela qual as instituições financeiras podem gerar lucros de forma sustentada. No entanto, *a relação entre o sistema financeiro e a acumulação real é contraditória: as finanças podem ter efeitos destrutivos sobre a acumulação real* (Lapavistas, 2016, p. 164 grifos meus).¹⁹⁸

A análise da atuação da Febraban durante os governos Rouseff e no início do governo Temer permite iluminar aspectos centrais da dinâmica do sistema financeiro brasileiro, especialmente no que se refere à atuação dos bancos comerciais e à ação política da burguesia bancário-financeira por meio de sua principal entidade representativa. Além disso, tal análise contribui para a compreensão de dimensões específicas do processo de financeirização da economia brasileira.

Fundada em 1967 – posteriormente à criação da Fiesp – a Febraban surgiu inicialmente para responder a demandas técnicas do setor bancário, como a padronização dos cheques no país (Vidigal, 2017), bem como para intervir nas discussões da reforma bancária conduzida pelo regime militar (Minella, 1988). Apesar de sua relevância no capitalismo brasileiro contemporâneo, a principal instituição de representação do capital bancário-financeiro tem sido relativamente pouco investigada pelas ciências sociais. Essa lacuna já havia sido sinalizada no estudo pioneiro de Minella sobre a formação da burguesia financeira no Brasil (Minella, 1988) e segue sendo apontada por pesquisas recentes (Silva, 2021).

Comparativamente, quando observada à luz de outras entidades empresariais, especialmente a Fiesp, a atuação pública da Febraban é marcadamente mais discreta. Essa assimetria pode ser percebida, por exemplo, no volume de cobertura jornalística: conforme mencionado no início deste capítulo, foi necessário ampliar o número de veículos de imprensa consultados para alcançar um *corpus* analítico equivalente ao utilizado no caso da Fiesp. Enquanto a análise dessa última pôde ser

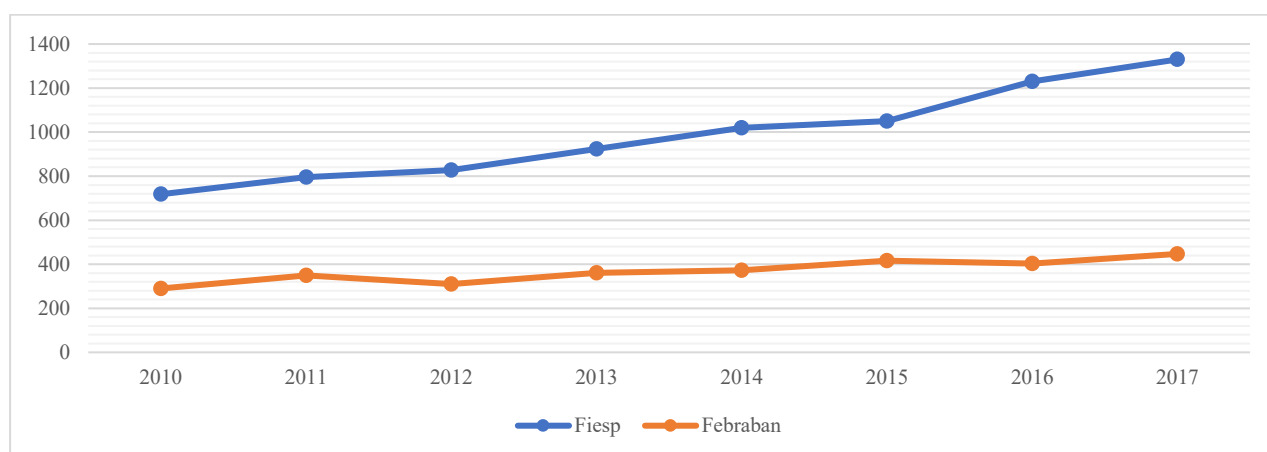
¹⁹⁸ No original: “*El sistema financiero comprende un conjunto de mecanismos sociales que emanan de la acumulación real, incorpora el crédito comercial y moviliza los fondos ociosos que son transformados en capital prestable para ser encauzados de nuevo hacia la acumulación. El sistema financiero surge de la acumulación capitalista, pero también le da forma e influye en su dirección. Hay una relación bidireccional entre la acumulación y las finanzas. Este enfoque es capaz de esclarecer teóricamente la financiarización del capitalismo contemporáneo.*”

Las finanzas no son una entidad parasitaria, sino un elemento esencial de la economía capitalista. Sería impensable un capitalismo desarrollado sin un sistema financiero desarrollado. El sistema financiero ofrece servicios clave para la acumulación capitalista y mejora la rentabilidad de las empresas industriales y comerciales. Básicamente esta es la razón por la cual las instituciones financieras pueden generar ganancias de forma sostenida. No obstante, la relación entre el sistema financiero y la acumulación real es contradictoria: las finanzas pueden tener efectos destructivos sobre la acumulación real.”

construída a partir de reportagens de um único jornal, o estudo da Febraban demandou a inclusão de quatro jornais distintos, de modo a garantir nível semelhante de representatividade.

Outro indício dessa diferença aparece no campo acadêmico. Uma busca comparativa dos termos “*Fiesp*” e “*Febraban*” no *Google Acadêmico* revela um número significativamente maior de resultados para a primeira (Gráfico XXIII). Embora tal levantamento possua apenas caráter indicativo – diante das limitações da ferramenta quanto à padronização de referências e precisão dos resultados –, ele sugere que a assimetria de visibilidade observada na esfera pública se reproduz, em alguma medida, na produção científica. Assim, ainda que os dados devam ser interpretados com cautela, reforçam a hipótese de que a Fiesp ocupa posição mais proeminente tanto na arena política quanto no debate acadêmico brasileiro.

Gráfico XXIII – Evolução das ocorrências dos termos “*Fiesp*” e “*Febraban*” no *Google Acadêmico*, de 2010 a 2017



Fonte: Google Acadêmico. Elaboração própria.

No início do primeiro mandato de Dilma Rousseff, a Febraban encontrava-se em processo de definição de sua nova presidência. A sucessão deveria ter ocorrido em 2010, mas o mandato de Fábio Barbosa, então presidente do Grupo Santander Brasil, foi prorrogado por mais um ano. Durante esse processo, a entidade rompeu com uma tradição de 45 anos de alternância na presidência entre os principais bancos privados – Santander, Bradesco e Itaú Unibanco – tradição sustentada pela elevada concentração do setor bancário (Mandl, 2014b; Mode, 2011).

Com o término da gestão de Barbosa, caberia ao Itaú Unibanco assumir o comando da Febraban (Valente; Beck, 2013). No entanto, como os executivos que deveriam assumir o posto declinaram da função, discutiu-se a possibilidade de contratar um dirigente que não fosse banqueiro ou executivo de instituições financeiras filiadas, com o objetivo declarado de “profissionalizar” a

gestão (Mode, 2011). Reportagens da época indicam que essa decisão visava não apenas reforçar a eficiência administrativa, mas também aproximar a federação do novo governo (O Globo, 2011). Na terminologia empregada neste trabalho, tal iniciativa pode ser interpretada como uma tentativa de ampliar o poder instrumental do setor bancário-financeiro, isto é, sua capacidade de influenciar diretamente a formulação de políticas públicas por meio da representação institucional, acesso às arenas decisórias do Estado e proximidade com autoridades do Executivo.

O nome mais cotado para ocupar o cargo foi o de Murilo Portugal, ex-secretário-executivo do Ministério da Fazenda na gestão de Antonio Palocci (2003-2006). Após a saída de Palocci em 2006 do ministério, Portugal chegou a ser cotado para substituí-lo, o que não se concretizou, uma vez que a pasta foi assumida por Guido Mantega. Em seguida, Portugal deixou o governo e foi indicado para o Fundo Monetário Internacional (FMI), onde ocupou o cargo de vice-diretor-gerente (Mode, 2011), até assumir a presidência da Febraban em 13 de março de 2011.¹⁹⁹ Sua posse coincidiu com o início da tentativa do governo Rousseff de alterar a política monetária, até então marcada por níveis elevados de taxa básica de juros e dos *spreads* bancários²⁰⁰ em comparação internacional (Oreiro; Paula, 2021; Balliester Reis, 2018; Modenesi; Modenesi, 2012; Paula, 2022).

Parte do comportamento político dos banqueiros, bem como de sua entidade representativa, pode ser explicada pelo arranjo institucional responsável pela formulação e implementação da política monetária no Brasil, que tende a direcionar suas estratégias de exercício do poder instrumental prioritariamente ao Executivo e aos órgãos reguladores do sistema financeiro (Silva, 2021). Como observa Ianoni, as decisões relativas às políticas monetária e cambial são tomadas em instâncias que não possuem relação direta com o Congresso Nacional (Ianoni, 2018). Não se pretende aqui reconstruir historicamente esse arranjo, mas destacar que seu desenho institucional condiciona e molda as disputas em torno da política econômica.

Esse aspecto institucional contribui para explicar por que, entre meados da década de 1990 e o início dos anos 2000, diversas reformas no sistema financeiro foram conduzidas quase

¹⁹⁹ Antônio Palocci assumiu a chefia da Casa Civil no início do primeiro mandato de Dilma Rousseff, mas deixou o cargo em 7 de junho de 2011, em razão de denúncias relacionadas à evolução de seu patrimônio pessoal e à suspeita de tráfico de influência (Lemos, 2011).

²⁰⁰ O *spread* bancário corresponde à diferença entre a taxa de juros cobrada pelos bancos nos empréstimos concedidos e a taxa de juros paga por esses mesmos bancos aos depositantes. “Sobre a interpretação do *spread* bancário, cabe destacar que maior *spread* bancário não implica necessariamente maior lucro, pois é o que sobra do *spread* bancário após a subtração dos custos de operação bancária, quais sejam: despesas administrativas, tributação e de inadimplência” (Paula, 2022, p. 313). Como se verá à frente, esses dois últimos itens são os principais fatores apontados pela Febraban para defesa nível de *spreads* bancários.

exclusivamente pelo Executivo, frequentemente por meio de medidas provisórias, como demonstra Schapiro. Entre os exemplos mais importantes estão: o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), instituído após o Plano Real pela Medida Provisória nº 1.179²⁰¹ e pela Resolução nº 2.208 do Conselho Monetário Nacional (CMN),²⁰² ambas de 03 de novembro de 1995; a criação do Fundo Garantidor de Crédito (FGC), pela Resolução nº 2.211 do CMN, de 20 de novembro de 1995;²⁰³ e a alteração da composição do próprio CMN, estabelecida pelo Decreto nº 1.649,²⁰⁴ de 27 de setembro de 1995 (Schapiro, 2020).

O regime de metas de inflação, discutido posteriormente neste capítulo, foi institucionalizado no Brasil pelo Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999²⁰⁵ – processo significativamente mais rápido do que nos EUA, onde foram necessários cerca de dez anos de negociações com o parlamento (Schapiro, 2020). Por fim, cumpre mencionar que a forte atuação dos bancos públicos confere ao Executivo capacidade relevante na alocação do crédito (Schapiro, 2020), como explorado no primeiro governo Dilma Rousseff.

Isso não significa que a burguesia financeira abdique do exercício do poder instrumental no Legislativo, mas que tende a alinhar relativamente menos recursos políticos a essa arena, sobretudo quando comparada a outros setores, como as empreiteiras (Tabela VII). Entre os 20 maiores doadores (pessoas jurídicas) nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014, os bancos foram responsáveis por 17,11% (R\$ 401.808.673,46) do total de doações legais. Contudo, apenas as contribuições da JBS S.A. superaram, individualmente, o montante agregado de todos os bancos entre os 20 maiores doadores. Como setor, empreiteiras predominaram com 44,35% (R\$ 1.041.688.062,74) das doações totais. Assim, ainda que os bancos não abdicassem do financiamento eleitoral – prática ainda permitida no período analisado²⁰⁶ —, sua atuação ocorreu de forma comparativamente menos intensa,

²⁰¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/1179.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

²⁰² Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res_2208_v2_1.pdf. Acesso em: 09 out. 2025.

²⁰³ Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res_2211_v3_1.pdf. Acesso em: 09 out. 2025.

²⁰⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1649.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

²⁰⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3088.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

²⁰⁶ Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou procedente parte da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, declarando inconstitucionais os dispositivos legais que autorizavam doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais. A partir das eleições de 2016, passou a ser vedada no Brasil a realização de contribuições eleitorais por parte de pessoas jurídicas (Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>. Acesso em: 09 out. 2025). No entanto, como observa Carazza, essa decisão não implicou o fim do poder econômico no processo eleitoral, uma vez que o STF não impôs limites aos gastos de campanha nem estabeleceu tetos absolutos para as doações de pessoas físicas, apenas limites proporcionais à renda, tampouco restringiu os valores que os próprios candidatos podem investir em suas campanhas. Com isso, tende a se acentuar a presença de candidatos com maior capacidade financeira, favorecendo o crescimento das campanhas de candidatos ricos (Carazza, 2019).

o que se explica, entre outros fatores, pelo fato de que decisões centrais de política monetária, como a definição da taxa básica de juros, não são objeto de deliberação congressional.

Tabela VII – Maiores doadores de campanhas eleitorais (2002, 2006, 2010, 2014) – pessoas jurídicas

Posição	Nome	Valor (R\$)
1	JBS S.A	567.960.018,87
2	Construtora Andrade Gutierrez S.A.	203.533.282,49
3	Construtora OAS	189.807.878,47
4	Construtora e Comércio Camargo e Corrêa S.A.	188.954.832,72
5	Construtora Queiroz Galvão S.A.	145.364.961,83
6	Banco Itaú S.A.	113.594.505,51
7	Banco Alvorada S.A. (Grupo Bradesco)	109.106.718,25
8	UTC Engenharia S.A.	105.999.440,77
9	Construtora Norberto Odebrecht S.A.	86.648.259,80
10	Banco BMG S.A.	76.404.411,29
11	Cervejaria Petrópolis Ltda.	72.796.320,39
12	Carioca Engenharia S.A.	61.544.540,11
13	Galvão Engenharia S.A.	59.834.866,55
14	Copene Petroquímica do Nordeste S.A. (Braskem)	56.266.769,74
15	Sucocitrico Cutrale Ltda.	53.741.284,98
16	Gerdau Comercial de Aço S.A.	53.712.973,80
17	Banco BTG Pactual S.A.	52.058.816,84
18	Bradesco Vida e Previdência S.A.	50.644.221,57
19	Companhia Metalúrgica Prada (Grupo (CSN)	50.600.479,42
20	Recofarma Indústrias do Amazonas Ltda. (Coca-Cola Brasil)	50.460.400,25
		2.349.034.983,65

Fonte: Adaptado (Carazza, 2019, p. 50).

Contudo, o deslocamento de parte da formulação da política monetária para esferas tecnocráticas não implica ausência de influência política²⁰⁷ (Olivieri, 2007; Codato; Albuquerque, 2023; Codato et al., 2023a; Mouallem, 2024). Um exemplo emblemático é o *Relatório Focus*,²⁰⁸ elaborado semanalmente pelo BCB, que consolida projeções de diferentes agentes sobre indicadores

²⁰⁷ Essa questão será retomada no capítulo VI, com foco nas nomeações do governo Temer para o Ministério da Fazenda, bem como para a presidência e diretorias do BCB.

²⁰⁸ O Relatório Focus, também conhecido como Boletim Focus, integra o Sistema de Expectativas de Mercado e, segundo o BCB, constitui um “subsídio importante para as decisões de política monetária. Além disso, a disponibilização das estatísticas de expectativas ao público em geral, por meio da página do BCB na internet, possibilita que empresas e cidadãos tenham conhecimento sobre o que os agentes de mercado estão projetando, constituindo dessa forma ferramenta importante para o planejamento de suas ações de curto, médio e longo prazos” (Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/faqexpectativa>. Acesso em: 09 out. 2025.). O Boletim foi criado em 1999, no contexto da adoção do Regime de Metas de Inflação. Inicialmente, cerca de 50 instituições financeiras e consultorias eram consultadas por telefone, e-mail e fax sobre projeções anuais de algumas variáveis macroeconômicas. Com o tempo, o número de variáveis e de instituições participantes foi ampliado, passando a abranger também coletas mensais e trimestrais. Em 2001, o BCB instituiu uma plataforma eletrônica específica para o envio das expectativas pelas instituições habilitadas, que passaram a poder fornecer as informações a qualquer momento. Em meados de 2025, 159 instituições contribuíam ativamente com o sistema, sendo a maioria delas do setor financeiro. A lista atualizada das instituições participantes está disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/faqexpectativa>. Acesso em: 09 out. 2025. Na tabela VIII, são listados os setores dos respondentes do sistema nos anos de 2015 e 2016.

macroeconômicos. Quando questionado, via Lei de Acesso à Informação, acerca das instituições consultadas para a elaboração dessas estimativas, o BCB informou que predominam projeções provenientes do setor financeiro (Tabela VIII).

Tabela VIII – Setores de atividade dos participantes respondentes do sistema de expectativas de mercado do BCB, base utilizada para a elaboração do Relatório Focus, de 2015 a 2016

2015		2016	
Setor financeiro	75,80%	Setor financeiro	73,50%
- Bancos	26,70%	- Bancos	22,20%
- Gestores de recursos	49,10%	- Gestores de recursos	51,30%
- Consultorias	8,60%	- Consultorias	11,10%
- Corretoras	8,60%	- Corretoras	6,80%
Entidades de classe	2,60%	Entidades de classe	2,60%
Entidades do meio acadêmico	0,90%	Entidades do meio acadêmico	0,90%
Fundos de pensão	1,70%	Fundos de pensão	3,40%
Empresas de comércio e serviços	0,90%	Empresas de comércio e serviços	0,90%
Indústrias	0,90%	Indústrias	0,90%

Fonte: Dados fornecido pelo BCB em 23/02/2024 por meio da Lei de Acesso à Informação (<https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetailPedido?id=6834541>). Elaboração própria.

Essa predominância evidencia a institucionalização de um canal privilegiado de influência.²⁰⁹ À luz da explicação de Fairfield, trata-se de uma forma de poder instrumental, sedimentada em práticas e arranjos institucionais, que simultaneamente reforça o poder estrutural do setor financeiro (Fairfield, 2015). Nesse sentido, os mecanismos por meio dos quais o sistema financeiro exerce influência sobre a formulação da política monetária atravessam diversas esferas decisórias do Estado, em especial aquelas diretamente responsáveis por sua definição.

Diante disso, torna-se necessário esclarecer, ainda que de forma sintética, alguns aspectos fundamentais do processo de formulação da política monetária no Brasil.

²⁰⁹ Os defensores do Relatório Focus poderiam argumentar que, ao menos, trata-se de um canal institucionalizado de influência, preferível à existência de vias informais e opacas de atuação. Nesse sentido, vale lembrar o episódio revelado pelo banqueiro André Esteves, do BTG Pactual, durante reunião com investidores em outubro de 2021, cujo áudio foi posteriormente vazado. Na ocasião, Esteves relatou uma conversa que teria mantido com o então presidente do BCB, Roberto Campos, indicado por Jair Bolsonaro, a respeito da taxa básica de juros. Segundo suas próprias palavras: “[e]u me lembro que os juros estavam amanhecendo a uns 3,5% e o Roberto [Campos] me ligou para perguntar: ‘pô, o que você está achando, onde você acha que está o *lower bound* [limite inferior]?’ Eu falei, ‘olha, Roberto, eu não sei onde é que está, mas eu estou vendo pelo retrovisor, porque a gente já passou por ele.’ Em algum momento a gente se achou inglês demais e levou esse juros a 2%” (Arcanjo; Soprana, 2021). Em resposta ao vazamento, a presidência do BCB emitiu comunicado no qual classificou a interação como parte das “comunicações institucionais”, sem esclarecer de que forma tais canais são construídos, fiscalizados ou submetidos a mecanismos de prestação de contas. No comunicado, o BCB afirmou que os membros da diretoria colegiada “mantêm contatos institucionais periódicos com executivos de mercados regulados e não-regulados para monitorar temas prudenciais que possam ameaçar a estabilidade do sistema financeiro e/ou para colher visões sobre a conjuntura econômica” (Arcanjo; Soprana, 2021). Essa questão é retomada na última seção do capítulo VI.

De forma esquemática, pode-se afirmar que a formulação das diretrizes da política monetária e de crédito é atribuição do Conselho Monetário Nacional (CMN),²¹⁰ enquanto a implementação e a execução competem ao Banco Central do Brasil, responsável por definir as variáveis operacionais e os instrumentos utilizados.

Cabe ao Presidente da República nomear o presidente do BCB e seus oito diretores – a instituição não possui vice-presidência (Figura IX). As indicações devem ser sabatinadas e aprovadas pelo Senado Federal. As oito diretorias do BCB são: Relacionamento, Cidadania e Supervisão de Conduta (Direc); Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos (Direx); Fiscalização (Difis); Organização do Sistema Financeiro e de Resolução (Diorf); Política Econômica (Dipeç); Regulação (Dinor); Política Monetária (Dipom); e Administração (Dirad).²¹¹

Até 2021, o chefe do Executivo podia demitir o presidente do BCB a qualquer tempo. Contudo, com a Lei Complementar nº 179,²¹² de 24 de fevereiro de 2021, sancionada no governo Bolsonaro, o presidente e os diretores passaram a ter mandatos fixos de quatro anos, não coincidentes com o mandato presidencial.

No âmbito do BCB, o órgão responsável pela decisão da taxa básica de juros é o Comitê de Política Monetária (Copom), que se reúne, em geral, a cada 45 dias, para definir a meta da taxa Selic. O Copom é composto pelo presidente do BCB e pelos oito diretores e, segundo a instituição, suas decisões têm como objetivo alinhar a inflação às metas previamente estabelecidas pelo CMN.²¹³ Em

²¹⁰ O Conselho Monetário Nacional (CMN) foi criado em dezembro de 1964, como parte do rearranjo institucional do sistema financeiro promovido pela ditadura militar. Como observam Albuquerque e Perissinotto, suas atribuições e composição variaram ao longo do tempo, oscilando entre o papel de órgão controlador de toda a política econômica do Estado, como no período em que esteve sob a influência de Delfim Netto (1967-1974), e o de instância voltada exclusivamente à definição da política monetária. Em determinados momentos, o CMN funcionou como um conselho ampliado, com participação de diversos atores, mas sem poder decisório efetivo, limitando-se a referendar as decisões do Ministério da Fazenda. Desde a Medida Provisória nº 542, de 1994, conhecida como “MP do Real”, o CMN assumiu sua configuração atual (Albuquerque; Perissinotto, 2024). Atualmente, é composto pelo Ministro de Estado da Fazenda (que preside o Conselho), pelo Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento e pelo Presidente do BCB (Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/cmn>. Acesso em: 09 out. 2025). Antes do Plano Real, o CMN contava com 20 membros: seis ministros de Estado (Fazenda, Planejamento, Indústria e Comércio, Trabalho e Previdência), os presidentes do BCB, dos bancos federais e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), além de um representante da classe trabalhadora e seis integrantes indicados pelo presidente da República, escolhidos entre pessoas de reputação ilibada e notório saber em assuntos econômicos e financeiros (FSP, 2004). No segundo ano do primeiro governo Lula, houve uma tentativa de ampliar novamente a composição do CMN. Na ocasião, o presidente Lula propôs a inclusão de representantes do empresariado industrial e dos sindicatos, tendo inclusive discutido a proposta com o então recém-eleito presidente da Fiesp, Paulo Skaf (Alencar, 2004; Cotta, 2004), porém essa proposta não teve resultado dadas as resistências na mudança da condução da política monetária.

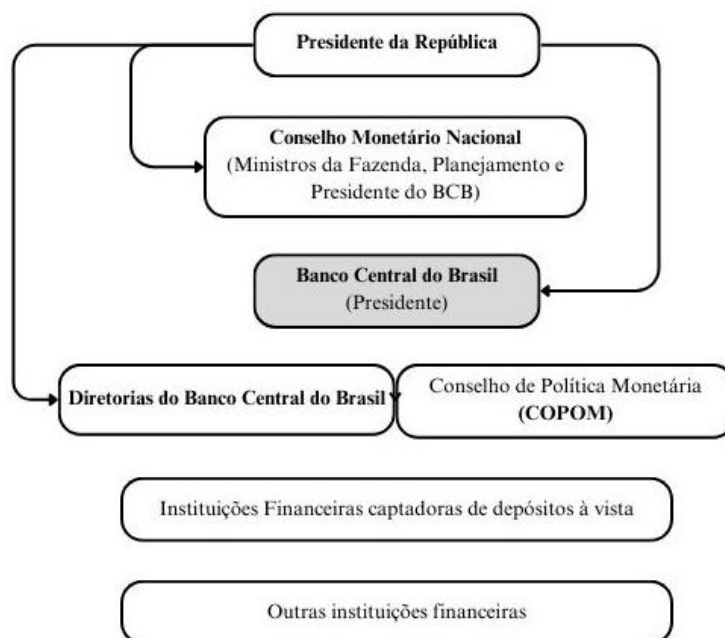
²¹¹ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/estruturabc>. Acesso em: 09 out. 2025.

²¹² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp179.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

²¹³ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/copom>. Acesso em: 09 out. 2025.

cada reunião, os nove membros votam a meta que deverá vigorar até o encontro seguinte (Codato et al., 2023b).

Figura IX – Estrutura político-burocrática do sistema financeiro do Brasil



Fonte: (Codato et al., 2023a, p. 102).

A meta de inflação é definida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), acompanhada por uma banda de variação. Compete ao Banco Central do Brasil (BCB), enquanto autoridade monetária,²¹⁴ conduzir a política monetária de modo a manter a inflação dentro dos limites estabelecidos, utilizando os instrumentos de que dispõe – notadamente a taxa básica de juros de curto prazo, a Selic.²¹⁵ A inflação é medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE.²¹⁶

A definição da taxa básica de juros tornou-se formalmente uma atribuição do Copom a partir de 1996 (Oliveira, 2012b). Desde a crise do desenvolvimentismo, o BCB passou a ocupar posição central na gestão macroeconômica. Durante o período de hiperinflação, a instituição utilizou

²¹⁴ Além de autoridade monetária, o Banco Central do Brasil (BCB) é a principal agência de supervisão do Sistema Financeiro Nacional (Codato et al., 2023a).

²¹⁵ Sistema Especial de Liquidação e Custódia. Para uma análise crítica e histórica sobre o Selic, ver (Dornelas; Terra, 2021).

²¹⁶ Como observam Modenesi e Modenesi, a composição do IPCA, índice oficial de inflação, é frequentemente alvo de críticas devido à elevada participação dos preços administrados, aproximadamente 30% do total. Como esses preços apresentam baixa sensibilidade às variações da taxa de juros e, frequentemente, crescem a um ritmo superior ao dos preços livres, torna-se necessário um represamento mais intenso destes últimos para que a meta inflacionária seja atingida. Esse mecanismo acentua os custos da política monetária e compromete sua eficácia, como observado, por exemplo, no período entre 1999 e 2006 (Modenesi; Modenesi, 2012).

elevações das taxas de juros da dívida pública, que passaram a exercer a função de quase-moeda. Essa centralidade foi preservada no governo Collor e reforçada durante o governo FHC no contexto da estabilização dos preços, com a utilização da âncora cambial como instrumento de política econômica (Erber, 2011b). Nas palavras de Erber: “[a]pesar de ter conduzido o país à anunciada crise de 1999, o [BCB] ressurgiu das cinzas sob o regime de metas de inflação, com poderes ainda ampliados” (Erber, 2011b, p. 119–120).

Importa destacar que as decisões de política monetária²¹⁷ não são neutras. Além de impactarem a atividade econômica por meio do mercado de crédito, produzem efeitos distributivos relevantes, favorecendo determinados grupos sociais e prejudicando outros (Modenesi; Modenesi, 2012; Nader, 2018; Erber, 2011a, 2011b). Assim, a política monetária envolve escolhas que geram ganhadores e perdedores (Budina et al., 2021). No caso brasileiro, marcado historicamente por elevadas taxas de juros, o Estado, como maior devedor individual, arca com altos custos de juros da dívida pública, enquanto os tomadores privados de crédito privado também figuram entre os principais prejudicados (Modenesi, 2014; Erber, 2011b). Dessa forma, o sistema financeiro tende a privilegiar operações com títulos públicos, resultando em baixa funcionalidade: a carteira de ativos concentra-se em papéis de curto prazo, alta liquidez e rentabilidade, o que compromete o financiamento ao investimento produtivo e inovador, condição essencial ao desenvolvimento (Modenesi, 2014, p. 217).

Em 1999, o Brasil adotou o regime de metas de inflação (RMI) como eixo orientador da política monetária,²¹⁸ modelo à época difundido e recomendado por organismos financeiros internacionais, como o FMI (Nader, 2018). A partir daí, o BCB passou a perseguir uma meta explícita, previamente conhecida, cuja observância deve ser buscada no período subsequente (Schapiro, 2020). Essa mudança implicou profunda reconfiguração da política macroeconômica, alinhada aos pressupostos do chamado “Novo Consenso Macroeconômico” (NCM) (Arantes; Lopreato, 2018;

²¹⁷ Como argumentam Modenesi e Modenesi, a política monetária no Brasil “constitui uma anomalia no cenário mundial. Grosso modo, a taxa de juros real do país foi mais do que o dobro da média da América Latina (AL), entre 1995 e 2008. No período, a taxa de juros real no Brasil foi sistematicamente superior à média dos emergentes” (Modenesi; Modenesi, 2012, p. 391).

²¹⁸ O decreto presidencial nº 3.088, de 21 de junho de 1999, introduziu o regime de metas de inflação no Brasil. Antes de sua adoção, o país utilizava a política cambial como instrumento principal de controle inflacionário, por meio de um sistema de bandas cambiais. Nesse arranjo, cabia à política monetária a tarefa de manter a taxa de câmbio sob controle da autoridade monetária. No entanto, com a crise cambial de 1999, essa âncora foi abandonada e substituída pela adoção do câmbio flutuante, um dos pilares do chamado “tripé macroeconômico”. A mudança “eliminou a possibilidade de controlar a taxa de inflação por intermédio da administração da taxa câmbio. A necessidade de uma *âncora nominal* para as expectativas de inflação dos agentes econômicos levou à adoção do sistema de *metas de inflação*, no qual a principal tarefa da política monetária é controlar a taxa de inflação” (Oreiro; Paula, 2021, p. 58 grifos no original).

Martins, 2022).²¹⁹ Nesse quadro, a política fiscal assume a função prioritária de assegurar a sustentabilidade da dívida pública,²²⁰ condição necessária para garantir a eficácia da política monetária centrada no controle inflacionário. Como explicam Arantes e Lopreato, os autores vinculados ao NCM

acataram a ideia de que os dirigentes econômicos devem estar comprometidos com as “*regras do jogo*” ou com “*a*” estratégia de política econômica capaz de, a cada período, validar as expectativas dos agentes e garantir os resultados macroeconômicos desejados. A política fiscal passou a desempenhar a tarefa de fiadora da estabilidade macroeconômica e a estar sujeita a regras em condições de garantir credibilidade ao comportamento do setor público e assegurar a sustentabilidade das contas públicas (Arantes; Lopreato, 2018, p. 7 grifos no original).

Apesar da teoria econômica reconhecer outras possíveis origens para o processo inflacionário – como a inflação de custos e inflação inercial –, o NCM tende a descartar essas explicações, mesmo sem uma fundamentação teórica e empírica satisfatória. Como explica Bruno, “[a]penas a inflação de demanda existiria na realidade [para o NCM], mesmo que a econometria mostre, recorrentemente, o quanto é baixa a sensibilidade da inflação às variações na taxa de juros” (Bruno, 2010, p. 58).

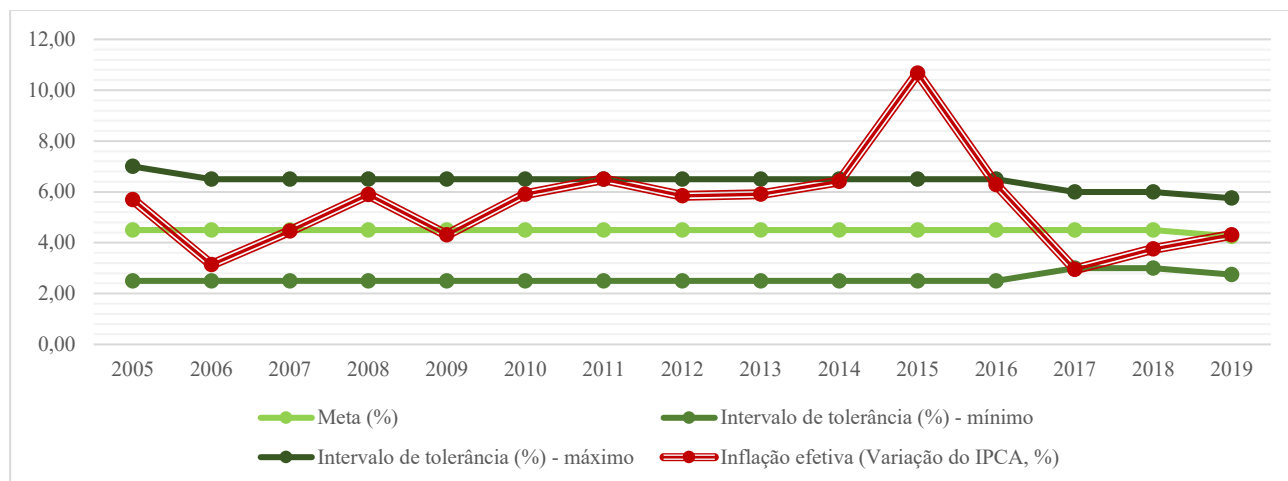
O histórico de implementação do regime de metas de inflação no Brasil revela elevada rigidez na utilização das altas taxas de juros, que permaneceram altas, mesmo em contextos de estabilidade de preços e de políticas marcadas pela geração de superávits fiscais com o objetivo de conter o crescimento da dívida pública (Modenesi; Modenesi, 2012).

²¹⁹ Entre os economistas *mainstream*, é assim conhecido o modelo que postula o regime de metas de inflação. O Novo Consenso Macroeconômico “estabelece que uma taxa de inflação baixa e estável é condição *sine qua non* para o crescimento econômico de longo prazo. Para tanto, parte da hipótese de que não há um *trade-off* no longo prazo entre inflação e desemprego e que o objetivo principal da política econômica é alcançar a estabilidade de preços. Outra característica relevante do novo consenso é que a discricionariedade na condução da política monetária deve ser limitada: deve haver alguma discricionariedade para acomodar choques de oferta e evitar volatilidade excessiva do produto” (Paula, 2022, p. 200). Além disso, esse modelo parte da hipótese da neutralidade da moeda, segundo a qual, no longo prazo, mudanças na quantidade de moeda em circulação não afetam variáveis como produção ou emprego, apenas os preços. Essa ideia parte do pressuposto de que, com o tempo, a economia tende a se autorregular e retornar a um estado de equilíbrio, como se existisse uma “lei natural” (normalmente aponta-se a chamada Lei de Say) regendo seu funcionamento (Bruno, 2015). Como observa Mollo, a aceitação ou não dessa concepção de funcionamento harmônico e autorregulado dos mercados constitui um divisor fundamental na história do pensamento econômico, pois dela decorrem visões radicalmente distintas sobre o papel da moeda e do Estado na economia (Mollo, 2019).

²²⁰ Para o NCM, a dívida pública é considerada sustentável quando não cresce de forma desproporcional em relação ao PIB. Isso significa que o governo deve cumprir restrições orçamentárias que garantam, de maneira intertemporal, a estabilidade da relação dívida/PIB. Na prática, isso implica ajustar o superávit primário de modo a assegurar essa estabilidade (Arantes; Lopreato, 2018). Isso será aprofundado no capítulo VI, com a discussão das regras fiscais.

Ainda que a inflação oscile dentro do intervalo da meta (Gráfico XXIV), ela “tem se mostrado elevada quando comparada a outros países que adotaram o RMI, especialmente em se tratando das excessivas taxas de juros praticadas pela economia brasileira” (Nader, 2018, p. 556).

Gráfico XXIV – Histórico das metas para a inflação, de 2005 a 2019



Fonte: BCB (<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicometas>). Elaboração própria.

Nesse regime, o objetivo central consiste em alcançar “uma inflação baixa e estável por meio de uma meta numérica previamente anunciada (ou uma banda de variação) para a taxa de inflação (medida com base em um índice selecionado), dentro de um intervalo pré-definido. O principal instrumento à disposição dos *policy makers* é a taxa de juros” (Nader, 2018, p. 556). Assim, a política econômica passa a priorizar a estabilidade monetária e financeira, relegando a um plano secundário metas associadas à elevação da taxa de crescimento econômico e à expansão do emprego (Vianna; Bruno; Modenesi, 2011).

Nessas condições, o crescimento e o nível de emprego tendem a operar como variáveis de ajuste para contenção de pressões inflacionárias (Marques-Pereira; Bruno, 2010). Como sintetizam Vianna *et al.* “[s]empre que há um conflito entre o controle da inflação e o crescimento econômico, opta-se pela estabilidade de preços em detrimento do crescimento, sob a hipótese jamais confirmada de que o produto potencial ou de longo prazo não é comprometido por tal política” (Vianna; Bruno; Modenesi, 2011, p. 18).

A predominância do combate à inflação sobre os objetivos de desenvolvimento evidencia-se em declarações de economistas do setor financeiro à imprensa. Em entrevista concedida ao jornal *O Globo*, em 18 de março de 2011, uma economista comentou sobre o comportamento inflacionário de 2010 e as expectativas de aceleração para 2011, afirmando:

[p]or isso as contas não fecham. *O governo quer combater a inflação sem derrubar a economia*. Isso cria incerteza, limita investimentos.²²¹ E dá para ver que o BC não é independente, ela [Dilma Rousseff] vai interferir. (A entrevista) [dada pela presidente] casa bem com a última ata do Copom, que se alinhou com a ideia do governo. *O único jeito de controlar a inflação é derrubando o crescimento e aumentando os juros*. Não tem milagre (Lignelli; Rodrigues, 2011 grifos meus).

No contexto das reformas neoliberais da década de 1990, o governo brasileiro passou a estabelecer metas de superávit primário e promoveu uma profunda liberalização da conta de capitais. No entanto, tais medidas não resultaram em uma aceleração do crescimento econômico. Do ponto de vista da economia política, contudo, seus efeitos foram mais evidentes “as elevadas taxas [de juros] beneficiaram diretamente o segmento da economia mais dependente delas, o setor financeiro, bem como a restrita parcela rentista da população” (Martins, 2022, p. 44). Ademais, a estabilidade de preços, frequentemente tratada como um fim em si mesma, raramente tem seus custos líquidos debatidos de maneira ampla e transparente. Como observam Marques-Pereira e Bruno,

[p]ara estimá-lo em termos líquido, seria necessário, por exemplo, computar-se o conjunto de custos implícitos em matéria de desemprego, baixo e instável crescimento econômico e concentração funcional e pessoal da renda. Afinal, os efeitos positivos da baixa inflação obtida com essa estratégia podem estar sendo completamente compensados pelos efeitos negativos de uma economia com crescimento lento e instável (Marques-Pereira; Bruno, 2010, p. 32).

II.a – A relação entre o governo Rousseff e a Febraban, de 2011 a 2014

O primeiro mandato de Dilma Rousseff representou uma tentativa de inflexão tanto no regime de metas de inflação quanto nas características do sistema bancário privado brasileiro, o qual permanece orientado para ativos de curto prazo e para financiamento do consumo “apresentando baixíssima propensão às imobilizações de capital que, no entanto são necessárias ao processo de desenvolvimento do país” (Bruno, 2014, p. 38). O BCB adotou uma postura relativamente mais flexível na condução da política monetária, o que levou a taxa básica de juros ao menor patamar da história econômica recente do país, atingindo 7,25% ao ano (Gráfico XXV) (Martins, 2022; Singer, 2018). De forma implícita, no auge do chamado “*ensaio desenvolvimentista*”, Rousseff sinalizou compreender tal movimento como uma das condições para estimular o investimento produtivo na economia. Em entrevista ao jornal *Valor Econômico*, afirmou que o governo vinha implementando esforços para elevar a competitividade da economia brasileira. Na ocasião, declarou:

[n]ós temos que diminuir o custo de capital, nós estamos tentando fazer isso, temos que aumentar as fontes de financiamento de investimento de longo prazo, não pode

²²¹ É claro o pressuposto na fala da economista que a estabilidade de preços é condição necessária para o crescimento econômico.

ser só o BNDES. Nós temos que ter um capital mais barato, vindo do mercado de capitais. O Brasil vai ter que sofisticar, temos que ter capitais, *temos que ter produtos financeiros que viabilizem o investimento* (Brandimarte; Safatle, 2012 grifos meus).

Com o objetivo de obter um custo de capital mais baixo, o governo Rousseff buscou reduzir a taxa básica de juros. Essa estratégia, contudo, não se traduziu automaticamente em menores custos de crédito para os tomadores. Diante disso, o governo passou a exercer pressão política direta sobre as instituições financeiras privadas e, especialmente, sobre sua principal entidade representativa, trazendo o tema dos *spreads* bancários para o primeiro plano do conflito político.

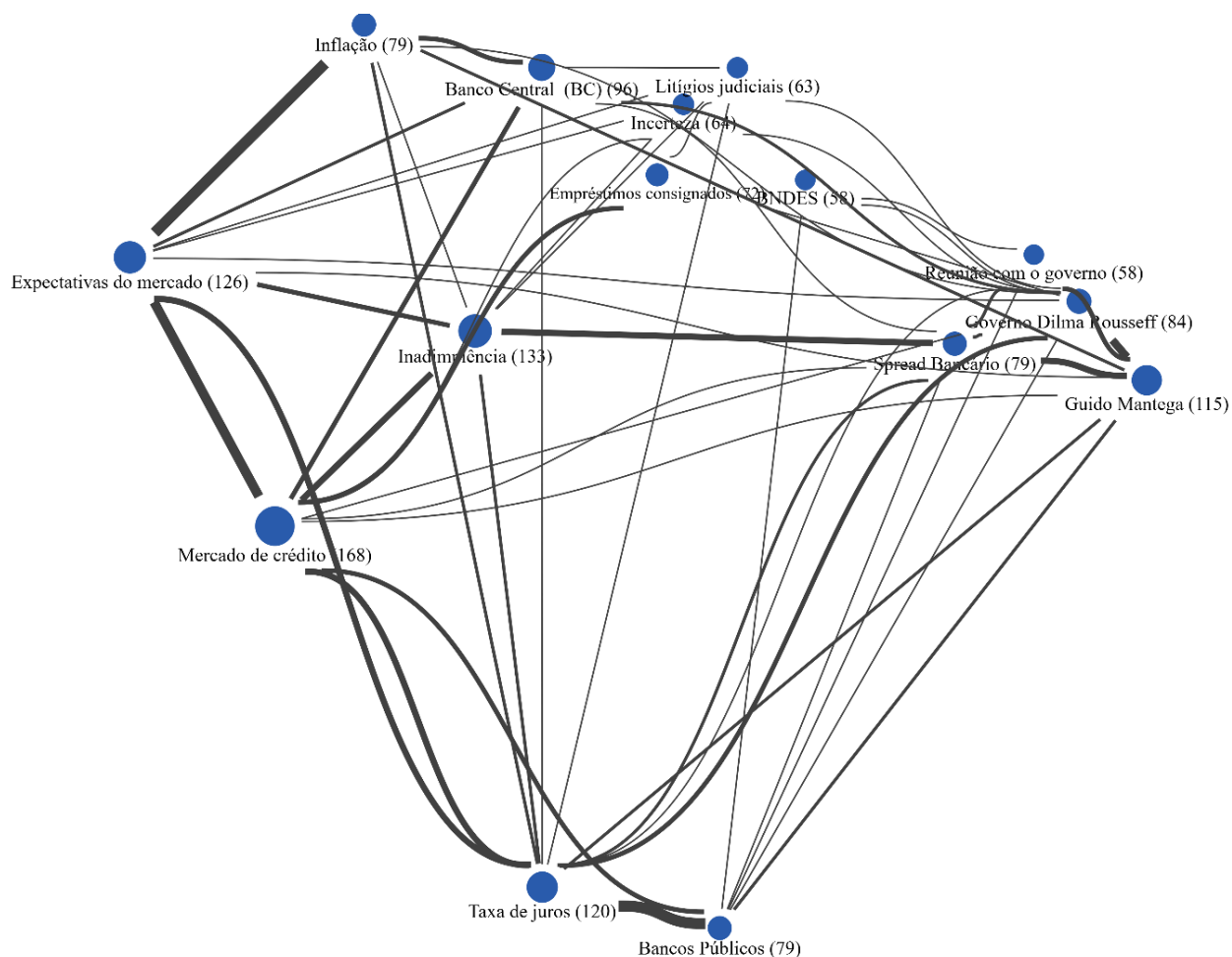
Como visto, a Fiesp divergiu do governo em diversas ocasiões durante o primeiro mandato, seja porque suas demandas não foram plenamente atendidas, seja porque as medidas adotadas foram consideradas insuficientemente vigorosas. No caso da Febraban, contudo, as tensões se originaram por outra via: a instituição passou a ser associada às causas estruturais dos entraves ao crescimento econômico, sobretudo no que concerne ao nível persistente elevado das taxas de juros. Vale notar que o auge do chamado “*ensaio desenvolvimentista*” ocorreu em 2012, período em que também se intensificaram as críticas ao sistema bancário, como ilustrado no Gráfico XXII.

O mapa de códigos (Figura X) evidencia os núcleos temáticos predominantes e suas inter-relações no interior do *corpus* relativo à Febraban. As preocupações manifestadas pelas instituições financeiras não se concentravam na concorrência com bancos estrangeiros, mas, principalmente, na disputa com os bancos públicos – utilizados pelo governo como instrumento de pressão para induzir a redução dos *spreads* bancários. A partir do início do ciclo de queda da Selic²²² pelo BCB – inaugurado na 161ª reunião do Copom, em 31 de agosto de 2011, quando a taxa recuou de 12,49% a.a. para 11,9% a.a.²²³ – a pressão governamental se intensificou progressivamente.

²²² No final de fevereiro de 2012, o presidente do Banco Central, Alexandre Tombini, em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal afirmou que “[o] ‘*spread*’ bancário continua sendo uma prioridade do governo. Nós temos trabalhado com medidas que vão entrar em vigor que vão ajudar a reduzir o ‘*spread*’. *Tem sido uma determinação da presidenta*. Temos trabalhado em alguns pontos importantes” (Martello, 2012a grifos meus).

²²³ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso em: 09 out. 2025.

Figura X – Mapa dos quinze códigos mais frequentes do *corpus* “Febraban”



Fonte: Elaboração própria.

Adicionalmente, o mapa de códigos revela uma preocupação recorrente do mercado financeiro com a inflação, variável central para a preservação da rentabilidade do setor, dado o impacto direto das taxas de juros sobre os lucros bancários e sua vinculação ao regime de metas de inflação. A estabilidade de preços, além de construir o eixo normativo do Novo Consenso Macroeconômico, discutido anteriormente, também se configura como condição necessária à previsibilidade do ambiente financeiro. Ao contrário da Fiesp – que buscava moldar a política econômica a partir da necessidade de ampliação da competitividade frente aos produtos importados – a Febraban atuava pela manutenção do *status quo* da política monetária, posicionando-se de forma contrária a mudanças significativas em sua condução.

A primeira reação dos agentes do mercado financeiro à decisão do Copom de reduzir a taxa básica de juros foi negativa. Um episódio narrado pelo ex-economista-chefe da Febraban, Roberto Luis Troster, ilustra essa percepção. Segundo o próprio Troster, quando a notícia da redução de 0,5

ponto percentual da Selic chegou, ele se encontrava em um jantar com outros economistas do mercado financeiro, ocasião em que a “notícia foi inesperada e chocou a mesa” (Pinheiro, 2011).

Como observa Nakano, a composição da diretoria do Banco Central responsável pelo Copom apresentava, pela primeira vez, a ausência de representantes oriundos de bancos privados, o que alterou a relação tradicional entre o setor financeiro e a formulação da política monetária (Nakano, 2011). A mudança repercutia sobre um arranjo no qual os principais interessados no nível da taxa de juros também influenciavam diretamente a sua definição. Segundo o autor, “[n]essa relação, o Banco Central reagia às expectativas de inflação dos economistas dos bancos privados, materializadas na pesquisa Focus e nas taxas de juros futuras das operações efetuadas pelas tesourarias” (Nakano, 2011).²²⁴ De modo sintético Nakano descreve essa relação do BCB com o mercado financeiro na definição da taxa básica de juros:

[n]a véspera das reuniões do Copom, a imprensa fazia a pesquisa informando o Banco Central, qual o aumento ou redução em que a maioria dos bancos e empresas de consultoria apostavam. Lógico que a maioria sempre acertava. Esse era o protocolo ou a liturgia seguidos pelas diretorias anteriores do Banco Central sempre ocupados por funcionários do sistema bancário. Na última reunião de agosto [2011], esse protocolo foi de fato abandonado. *Dá a grande surpresa e perplexidade do mercado financeiro. A rigor, o BC finalmente tornou-se independente do mercado* (Nakano, 2011 grifos meus).

Nakano chama atenção para um dos mecanismos típicos de influência do sistema financeiro sobre as decisões do Banco Central: a chamada “porta giratória”, ou seja, “a circulação de pessoas empregadas ora nas instituições com poder para regular, ora na indústria regulada” (Codato et al., 2023a, p. 94).²²⁵ Em tais situações, agentes estatais podem sentir-se inclinados a acomodar preferências das instituições financeiras na expectativa de, posteriormente, transitar para carreiras na iniciativa privada, geralmente associadas a remunerações mais elevadas. Contudo, como ressaltam Codato *et al.*, não se trata apenas de captura “em nome de recompensas materiais tangíveis” (Codato et al., 2023a, p. 95), mas de uma captura de natureza cultural (“captura cultural”), na medida em que reguladores e regulados partilham entendimentos e repertórios de referência comuns. Assim, para além da “porta giratória”, opera um conjunto de “crenças comuns sobre o que seria a boa política econômica a ser seguida pelos governos” (Codato et al., 2023a, p. 95). Portanto, ainda que fossem

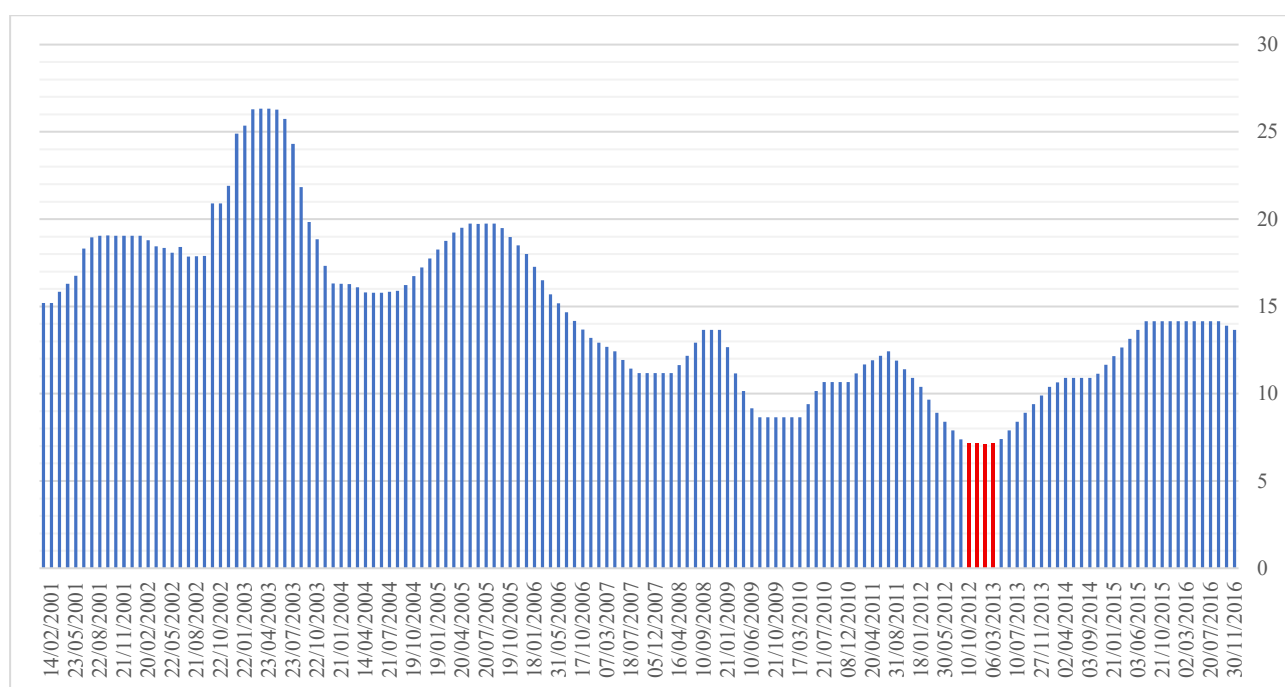
²²⁴ Essa percepção de Nakano é confirmada pela pesquisa empírica de Dantas e Codato sobre a relação dos diretores do BCB com o mercado financeiro, a qual aponta que o primeiro governo Rousseff foi aquele que o BCB teve a maior independência frente ao mercado financeiro (Dantas; Codato, 2023). Essa questão é retomada no capítulo VI.

²²⁵ Para uma distinção entre “porta giratória” e circulação público-privada ver (Codato et al., 2023a).

minimizados os possíveis efeitos da “porta giratória”, pode-se apontar para a existência de outros canais de conexão entre as expectativas dos agentes de mercado e os agentes do Estado.

Como mostra o Gráfico XXV, o movimento de queda da taxa básica de juros (Selic) inicia-se no segundo semestre de 2011, atingindo a mínima histórica de 7,25% a.a. em outubro de 2012, patamar em que permaneceu por seis meses. A partir de abril de 2013, a Selic volta a se elevar e, ao final do primeiro mandato de Rousseff, os níveis já eram superiores aos verificados no início de 2011, quando seu governo teve início (Nader, 2018).²²⁶

Gráfico XXV – Evolução da taxa básica de juros (Selic), de 2001 a 2016



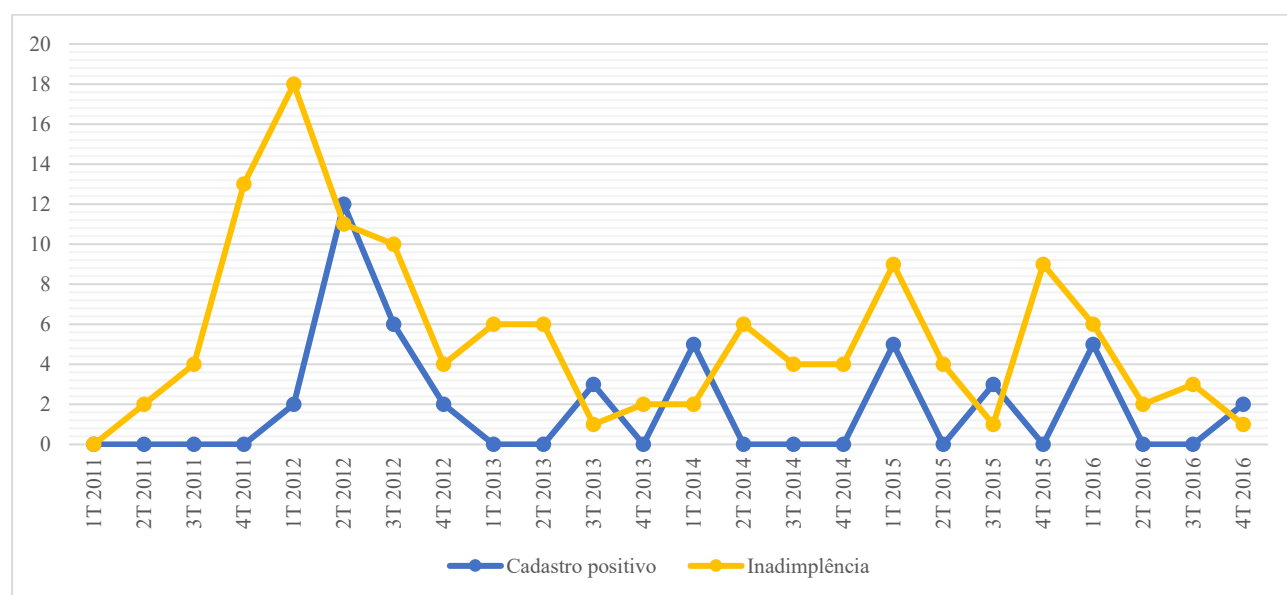
Fonte: BCB (<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>). Elaboração própria.

Como destacado anteriormente, durante o período em que a Selic apresentava trajetória descendente, especialmente em 2012, o governo federal esperava que a redução da taxa básica se refletisse também nas taxas de juros dos empréstimos praticadas pelos bancos privados. No entanto, ao tentar induzir esse movimento, o governo enfrentou resistência por parte da Febraban. A pressão para a redução dos *spreads* bancários gerou críticas da entidade, que passou a denunciar o que considerava ser uma indevida interferência política na formação dos *spreads*. Na visão da Febraban, o foco do governo deveria recair sobre a eliminação de entraves estruturais ao crédito, e não sobre

²²⁶ Na primeira reunião do Copom em 2011, em 19/01/2011, a Selic foi de 11,17%; na última reunião de 2014, em 03/12/2014 foi de 11,65%. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso em: 09 out. 2025.

intervenções diretas no mercado. Nesse sentido, a entidade frequentemente recorria ao argumento da elevada inadimplência – sobretudo da baixa taxa de recuperação dos empréstimos não pagos – como justificativa para a manutenção dos *spreads* elevados. A partir desse diagnóstico, a Febraban passou a defender a criação de um cadastro positivo de bons pagadores como estratégia para mitigar os riscos associados à concessão de crédito e, assim, viabilizar uma redução sustentável dos *spreads* (Gráfico XXVI).

Gráfico XXVI – Cronologia de códigos selecionados do *corpus* “Febraban”, de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

Como enfatizou o então presidente da Febraban em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo* em 18 de março de 2012:

[é] verdade que os *spreads* no Brasil são altos e precisam cair, mas para que isso realmente ocorra de forma sustentada é importante trabalhar nos fatores que fazem com que o *spread* seja elevado no País. Por exemplo, no Brasil há uma taxa muito baixa de recuperação dos créditos que ficam inadimplentes. A taxa de inadimplência em si não é tão alta, comparada internacionalmente, mas a taxa de recuperação é baixa em razão de problemas no nosso sistema judiciário. Os tributos sobre a intermediação financeira no Brasil são mais elevados que em outros países. Os depósitos compulsórios no País também são bastante elevados. Essas são as principais razões pelas quais o *spread* é alto. Esses fatores representam três quartos do *spread*: a inadimplência, o custo da tributação, os custos administrativos e o custo do depósito compulsório. O lucro dos bancos é menos de um quarto do *spread*. Então nós, na Febraban, somos a favor de redução dos *spreads*, mas achamos que isso não deve ser uma agenda política; deve ser uma agenda técnica e institucional, baseada nesses fatores que são determinantes do *spread*. Estamos, obviamente, sempre prontos a trabalhar nessa agenda com o governo (Alves, 2012 grifos meus).

No auge da inflexão desenvolvimentista, a Fiesp atuava de forma ativa na definição da agenda econômica, enquanto, nesse mesmo período, a Febraban adotava uma postura predominantemente defensiva. Ou, nos termos de Singer, a Febraban seria um dos atores que o governo Rousseff estava “cutucando com a vara curta” (Singer, 2015, 2018). No final de março de 2012, conforme discutido na subseção dedicada à Fiesp, a presidenta Dilma Rousseff reuniu-se com representantes da burguesia industrial para ouvir as demandas do setor, que incluíam, além da questão cambial e dos custos da energia elétrica, críticas às elevadas taxas de juros e aos *spreads* bancários. É também no final de março que o governo federal passa a se reunir com executivos dos bancos privados e públicos para cobrar uma redução dos *spreads* (Simão, 2012).²²⁷

Poucas dias após esse encontro, o Banco do Brasil (BB)²²⁸ e a Caixa Econômica Federal (CEF)²²⁹ anunciaram medidas para reduzir suas taxas de juros (FSP, 2012b; Cury, 2012). Paralelamente, o ministério da Fazenda intensificou o diálogo com banqueiros e com a Febraban, buscando pressionar as instituições financeiras privadas a reduzir os *spreads* bancários (Adachi, 2012). Um dia após o anúncio da CEF o presidente da Febraban reuniu-se com o secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa, em 10 de abril de 2012, para apresentar as propostas do setor bancário (Safatle, 2012a). Na ocasião, a entidade apresentou um conjunto de vinte e três reivindicações, entre as quais se destacam: a redução dos depósitos compulsórios (recursos que os bancos são obrigados a manter no BCB, não podendo utilizá-los para concessão de crédito); a diminuição da carga tributária sobre o sistema financeiro; a criação de um cadastro positivo de bons pagadores; mudanças na legislação para postergar o recolhimento de tributos sobre dívidas renegociadas; e a possibilidade de utilizar parte dos recursos dos planos de previdência privada como garantia para empréstimos (Simão; Alves, 2012).

Antes da reunião, a Febraban havia cobrado da Receita Federal o pagamento de R\$ 300 milhões referentes a tarifas pelo recolhimento de tributos pela rede bancária privada. Logo após o encontro, o presidente da entidade declarou que a redução dos *spreads* bancários dependeria da implementação, por parte do governo, das reivindicações apresentadas pelo setor. Ao comentar o posicionamento da Febraban, Portugal afirmou que “não se trata de quem vai ceder primeiro, mas sim de todos trabalharmos na mesma direção. Agora, a bola está com a Fazenda” (Cruz; D’Amorin;

²²⁷ A reunião com Guido Mantega aconteceu em 28/03/2012.

²²⁸ Na ocasião do lançamento, em 04/04/2012, o presidente do BB, Aldemir Bendine, afirmou em nota: “[v]amos reduzir os *spreads*, aumentar a oferta de crédito, estimular o uso consciente do crédito e ainda atrair novos clientes no contexto da Livre Opção Bancária” (FSP, 2012b).

²²⁹ A CEF fez o anúncio da redução da taxa de juros em 09/04/2012.

Prado, 2012). Essa declaração marcou o início de uma sequência de embates públicos entre a Febraban e o governo Rousseff. Na ocasião, Mantega comentou que:

[e]xistem condições para que os bancos brasileiros deixem de ser os campeões de *spread* do mundo. Eles deveriam também baixar a taxa de juros. Existe possibilidade para isso. A lucratividade dos bancos tem sido muito elevada. No ano passado, os bancos brasileiros foram entre os mais lucrativos do mundo. Quero que os bancos tenham lucro, mas a partir de crédito, de atividade econômica de empréstimo, e sem afligir o consumidor.

(...)

O presidente da Febraban, Murilo Portugal, esteve aqui outro dia e, em vez de apresentar soluções, anunciando aumento de crédito, veio fazer cobrança de novas medidas do governo. Se os bancos são tão lucrativos, e isto está nos dados, eles têm margem para reduzir a taxa de juros e aumentar o volume do crédito (Martello, 2012b).

O governo decidiu agir por meio dos bancos públicos, que ampliaram a oferta de crédito. Em 2013, a CEF e o BB registraram crescimento médio de 26% em suas operações de crédito, sendo conjuntamente responsáveis por 48,1% do total das operações realizadas pelos seis maiores bancos do país naquele ano (DIEESE, 2014).²³⁰ A utilização dos bancos públicos como instrumento para expandir o crédito e induzir a redução dos *spreads* bancários pode ser interpretada, dentro dos marcos analíticos desta pesquisa, como uma tentativa de contornar o poder estrutural dos bancos privados. O contraste com o setor industrial torna essa interpretação ainda mais nítida, uma vez que o governo, em nenhum momento, demonstrou intenção de reduzir as formas de manifestação do poder econômico da indústria (aqui analisadas por meio do poder instrumental e estrutural), seja ele exercido individualmente por integrantes da fração industrial do capital, seja por meio de uma das principais instituições de representação do capital industrial, no caso a Fiesp.

Esse poder estrutural decorre da posição central que os bancos privados ocupam na intermediação financeira no Brasil, posição que lhes confere a capacidade de influenciar a formulação de políticas públicas mesmo na ausência de ação política direta. Tal influência se manifesta por meio de respostas economicamente orientadas a medidas que possam ameaçar sua rentabilidade, afetando indiretamente as decisões governamentais quando formuladores de políticas antecipam essas reações e, por isso, evitam propor ou implementar iniciativas que possam desencadeá-las. Assim, o poder estrutural depende, em grande medida, da percepção dos formuladores de políticas sobre a magnitude e a credibilidade das possíveis reações adversas do capital. Como argumenta Fairfield, tal poder não se assenta apenas em características objetivas – como mobilidade de capitais ou participação no PIB

²³⁰ Entre 2003 a 2008, a expansão de crédito no Brasil foi protagonizada pelos bancos privados. A partir da crise de 2008 os bancos públicos assumiram o protagonismo no crédito (Santos et al., 2016).

—, mas também nas expectativas políticas quanto ao comportamento dos investidores e aos impactos macroeconômicos decorrentes de suas decisões. Trata-se, portanto, de um poder relacional e contingente, que varia ao longo do tempo e entre diferentes contextos nacionais, setoriais e conjunturais (Fairfield, 2015, 2018). Ele não deve ser concebido como um atributo fixo e onipresente, mas como um recurso que se atualiza conforme o momento histórico, o regime político, a correlação de forças e a configuração institucional vigente (Fairfield, 2015; Hacker; Pierson, 2002; Culpepper, 2015). Reconhecer a variabilidade e os limites do poder estrutural contribui para superar interpretações deterministas e permite analisar, de modo mais acurado, situações nas quais os governos conseguem, ainda que parcialmente, neutralizar ou contornar sua influência.

Um exemplo dessa possibilidade foi a declaração da presidenta Dilma Rousseff, no início de abril de 2012, durante o anúncio de novas medidas do Plano Brasil Maior (PBM). Na ocasião, além de anunciar a desoneração da folha de pagamentos para a indústria, criticou publicamente os *spreads* praticados pelos bancos e afirmou: “o governo tem (...) os instrumentos para fazer os [a]justes e não vai deixar de usá-los. Alguns já começaram a ser acionados e outros serão postos em execução a partir de hoje” (Mendes, 2012). O então ministro da Fazenda, Guido Mantega, reforçou essa mesma percepção, sugerindo que o poder estrutural dos bancos privados havia sido reduzido na medida em que o governo se dispunha a utilizar os bancos públicos para intervir no mercado de crédito. Segundo declarou:

[o]s bancos públicos hoje possuem 44% do mercado interno. Então isso se chama concorrência. Se eles [os bancos privados] bobear, a concorrência vai pegar os clientes. Acho que ninguém quer perder cliente. Então os bancos públicos estarão cada vez mais agressivos oferecendo crédito a quem quer que seja (Mantega, 2012).

Se a expansão do crédito por meio dos bancos públicos resultou na limitação do poder estrutural dos bancos privados – ao restringir sua capacidade de condicionar a formulação da política econômica por meio de decisões sobre o mercado de crédito –, essa estratégia do governo Rousseff parece também ter afetado o poder instrumental da Febraban, na medida em que a entidade viu enfraquecida sua influência nas arenas políticas decisórias.

Um exemplo desse enfraquecimento pode ser observado na sequência de acontecimentos decorrentes de uma declaração pública do então presidente da Febraban, após a reunião realizada com o Ministério da Fazenda em 10 de abril de 2012, mencionada anteriormente. Na ocasião, Portugal participou do encontro ao lado de dez executivos de grandes bancos, porém, foi ele quem se pronunciou publicamente. Após as críticas do governo, o episódio passou a ser interpretado – ou

mesmo apresentado estrategicamente pelos próprios bancos – como se a posição enunciada fosse exclusiva de Portugal. Os banqueiros se empenharam em sustentar essa narrativa (Mode, 2012a), provavelmente com o objetivo de preservar os canais de interlocução com o Executivo e, possivelmente, evitar a perda de mais um espaço de exercícios de poder instrumental.

A fala do presidente da Febraban foi interpretada pela presidenta Dilma Rousseff e por membros do governo como uma tentativa de transferir ao Executivo a responsabilidade exclusiva pela redução dos *spreads* bancários, isentando os bancos privados de qualquer iniciativa nesse sentido. A fala foi publicamente rechaçada pelo então ministro Guido Mantega, com o respaldo da presidenta, mostrando que defendiam a necessidade de redução dos *spreads* a partir da diminuição das margens de lucro dos bancos, e não por meio de desonerações ou incentivos governamentais (Martello, 2012b).

A coocorrência de códigos por proximidade (Figura XI) – aqui definida como ocorrência de dois códigos em segmentos textuais separados por, no máximo um parágrafo – evidencia o papel politicamente ativo do ministro da Fazenda nas críticas dirigidas aos bancos em razão da manutenção de elevados juros e *spreads*. A espessura da linha na figura, que aumenta conforme a frequência de coocorrência, destaca a forte associação entre os códigos “*Guido Mantega*” e “*Crítica aos bancos*”. Além disso, nota-se a ligação entre “*Reunião com o governo*” e “*Banqueiros*”, o que corrobora a constatação anterior de que estes participaram mais ativamente das reuniões com o governo do que a própria entidade de representação setorial e seu presidente. Esse padrão contrasta fortemente com o observado no caso da Fiesp, cujo presidente desempenhou um papel de destaque nas negociações com o governo Rousseff durante o primeiro mandato.

Figura XI – Coocorrência de códigos por proximidade de códigos selecionados do *corpus* “Febraban”, de 2011 a 2016

Fonte: Elaboração própria.

Após o episódio, Portugal foi responsabilizado por sua inabilidade política e afastado das negociações pelos próprios banqueiros. As interlocuções com o Ministério da Fazenda passaram, então, a ser conduzidas diretamente pela cúpula das cinco maiores instituições financeiras do país (D'Amorin; Cruz, 2012). Entre os novos interlocutores estavam Júlio de Araujo, vice-presidente do Bradesco, e Marcos Lisboa, diretor-executivo do Itaú Unibanco e ex-secretário de Política Econômica no primeiro mandato de Lula (Mode, 2012b). O afastamento de Portugal evidencia o enfraquecimento do poder instrumental da Febraban, entendido como sua capacidade de atuar diretamente na formulação de políticas por meio de articulações e representação institucional.

Executivo. Na ocasião, o economista-chefe da Febraban, Rubens Sardenberg, questionou, em boletim semanal da entidade, se a redução da taxa básica de juros teria efeito na ampliação da oferta de crédito. Escreveu ele:

[a]lguém já disse que “você pode levar um cavalo até a beira do rio, mas não conseguirá obrigá-lo a beber água”. É possível criar condições mais favoráveis à expansão do crédito reduzindo as taxas básicas, mas uma ampliação efetiva das operações passa por uma postura mais agressiva, tanto dos emprestadores como dos tomadores de crédito, que por sua vez depende de expectativas econômicas mais otimistas. No entanto, os números da nossa pesquisa de projeções seguem apontando uma postura cautelosa dos agentes econômicos (Machado, 2012).

O governo exigiu retratação pública, e a Febraban prontamente divulgou nota afirmando que o texto de seu economista-chefe não refletia a posição oficial da entidade (Monteiro, 2012). Nesse contexto, o presidente do Bradesco telefonou ao ministro da Fazenda para reafirmar o apoio às medidas do governo (Safatle, 2012b). Em seguida, os presidentes do Bradesco e do Itaú Unibanco concederam uma entrevista ao jornal *Estado de S. Paulo*, na qual manifestaram publicamente esse apoio. Na ocasião, Setubal, do Itaú, declarou: “[c]ontinuaremos ajustando (os juros) à medida que a Selic caia” (Mode, 2012c). Segundo o jornal *O Globo*, os próprios banqueiros chegaram a sugerir ao governo a demissão do presidente da Febraban (Gois, 2012). Um assessor da presidenta resumiu o episódio afirmando: “[p]ara nós, ficou claro que a federação dos bancos [Febraban] não fala pelos dois maiores bancos privados do país” (Safatle, 2012b).

Esse episódio revela uma diferença importante em relação ao padrão observado em outras entidades representativas do empresariado, como a Fiesp, cuja presidência apresenta certa “autonomia relativa” em relação à burguesia industrial. No caso da Febraban, verifica-se uma subordinação mais direta aos interesses dos grandes bancos. Quando a presidência da entidade é ocupada por um executivo e não por um banqueiro, como no caso de Portugal, sua autonomia tende a ser praticamente inexistente, como evidenciado pelo episódio relatado. Importa ressaltar, porém, que essa dinâmica não implicou redução do poder de influência dos banqueiros. Ao contrário, sinalizou um reposicionamento tático das lideranças do setor, que passaram a negociar diretamente com o Governo Federal, ilustrando como o poder estrutural e o poder instrumental dos bancos podem se recompor e se articular de maneira dinâmica diante da conjuntura política e econômica (Culpepper; Reinke, 2014; Fairfield, 2015).

Os próprios banqueiros reconheceram a perda de poder instrumental da Febraban em 2012. Ao final daquele ano, a entidade contratou uma consultoria com o objetivo de reformular sua atuação

institucional. A proposta incluía uma redução no número de temas de interesse, priorizando a criação de um sistema de “autorregulação do setor bancário” e o fortalecimento de seu quadro técnico. A inspiração para essas mudanças foi o modelo adotado pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima), considerado o mais eficaz em termos de representação setorial. Segundo a avaliação de um dos banqueiros envolvidos, essa reestruturação poderia ter tornado a relação da Febraban com o governo Rousseff “menos traumática” (Mandl, 2012b). Com a perda de interlocução da Febraban junto ao Executivo, um diretor da entidade chegou a afirmar ao jornal *Valor Econômico*: “[m]inha sensação é que a Febraban perdeu a legitimidade” (Mandl, 2012b).

Em 2014, com o encerramento da primeira gestão de Murilo Portugal, a Febraban enfrentava o dilema entre renovar seu mandato ou retomar o modelo de rodízio da presidência entre representantes dos principais bancos. A avaliação predominante entre os banqueiros era a de que Portugal não dispunha da capacidade de articulação política com o Governo Federal esperada quando de sua indicação, embora mantivesse bom trânsito junto a burocracia do BCB. Um vice-presidente de banco avaliou criticamente sua gestão, afirmando que a limitação no trânsito político junto ao Executivo comprometeu a influência da entidade, pois “[a] entidade perdeu força política nos últimos anos” (Mandl, 2014a).

Contudo, o arranjo que havia permitido a redução da taxa básica de juros não perdurou. Em 2013, o BCB voltou a elevar a Selic e a ortodoxia na condução da política monetária passou a ser novamente determinante, reconfigurando a relação de poder entre a Febraban e o Executivo. Ironicamente, nesse mesmo período, países do Norte Global, especialmente os Estados Unidos, adotaram políticas monetárias não convencionais como resposta à *Grande Recessão*, destacando-se o *quantitative easing* (QE) (Tooze, 2018).²³¹ O QE partia do pressuposto de que a redução das taxas de juros de longo prazo e a ampliação da liquidez favoreceriam o financiamento, o crédito e o gasto privado. No entanto, conforme argumenta Carneiro, seus efeitos sobre o sistema bancário foram limitados, já que prevaleceu a preferência pela liquidez, resultando no aumento da demanda por ativos financeiros de curto prazo, em vez da expansão do crédito. Além disso, o aumento da liquidez das famílias e empresas tampouco se traduziu em maior propensão ao gasto, pois muitas optaram por reduzir seu endividamento. Dessa forma, o QE teve pouco impacto sobre o circuito do crédito e da

²³¹ Tooze explica que a adoção do QE pelo FED ocorreu de forma ousada e improvisada, em um contexto em que a política fiscal estava bloqueada no Congresso estadunidense, na disputa entre democratas e republicanos durante o governo Obama (2009 – 2013), situação que se agravou ao longo da *Grande Recessão*, ainda mais com o surgimento de movimentos como o *Tea Party* (Tooze, 2018).

renda (Carneiro, 2018). Como resume o autor: “[o]u seja, o circuito da riqueza foi muito afetado, mas não o da renda. O primeiro deu origem à construção de posições em ativos já existentes, como ações e bônus nos países desenvolvidos e taxas de câmbio, juros e *commodities* nos países periféricos, originando sucessivas bolhas” (Carneiro, 2018, p. 16). O elevado grau de integração do Brasil à globalização financeira tornou o país particularmente vulnerável aos ciclos internacionais de liquidez, o que também se confirmou no contexto do QE. O aumento da liquidez global atraiu fluxos de capitais que exerceram fortes impactos sobre a economia brasileira, levando o então ministro da Fazenda a acusar os países centrais de promoverem uma “guerra cambial” (Conceição, 2012).

Essa retomada da ortodoxia monetária evidencia que o “*ensaio de ruptura*”, como observa Martins, com a política monetária praticada desde o Plano Real, teve vida curta – durou entre um ano e meio a dois anos, pois o BCB voltou a subir a taxa de juros e a adotar uma postura mais estrita em relação à inflação e às expectativas em torno dela. O aumento da demanda foi interpretado pelo BCB como resultado da política monetária anterior, mas a volta ao regime de metas de inflação mais rígida coincidiu com o fracasso da “*Agenda Fiesp*” (Martins, 2022). Em termos inflacionários, observou-se uma aceleração dos índices de preços associada ao processo de desvalorização cambial ocorrido no biênio 2013-2014. Como argumenta o autor,

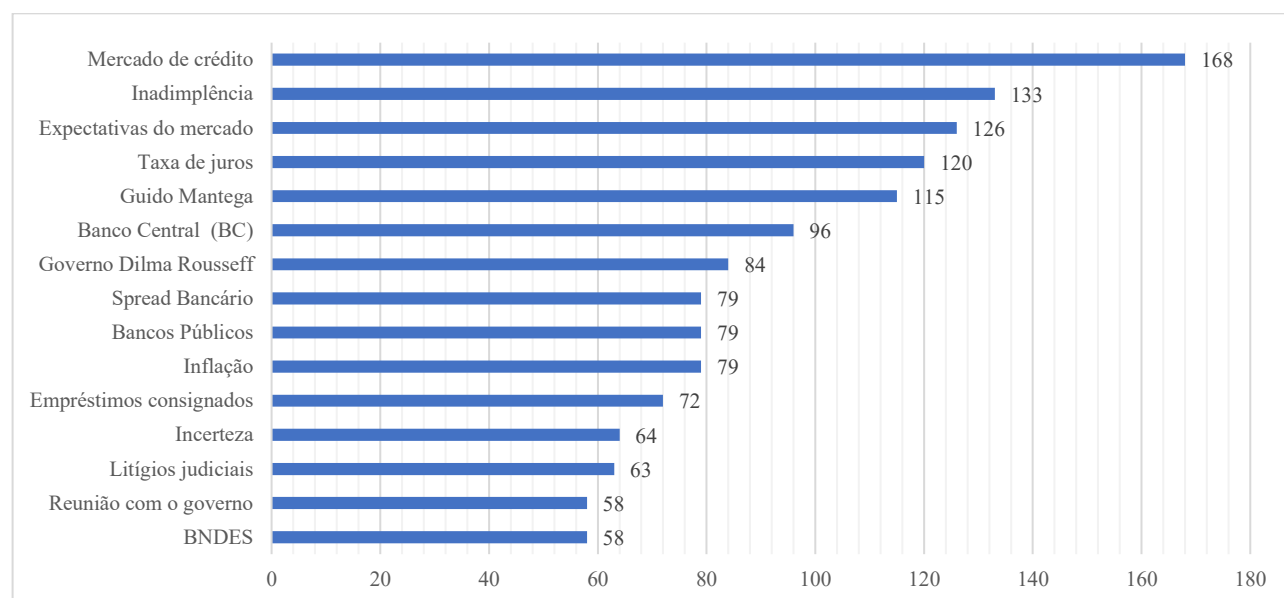
[se] no final de 2012 a taxa de câmbio Real-dólar era de 1,95, no final de 2013 ela alcançou 2,16 e no final de 2014 o patamar de 2,35. A elevação da taxa Selic seria uma forma de mitigar os efeitos do câmbio, entretanto, com pouco sucesso. Em 2013 a inflação se encerra em 5,91% e em 2014 em 6,41%, próximo ao teto da meta. Ou seja, a despeito da política restritiva e de uma demanda vacilante, a inflação pouco cedeu (Martins, 2022, p. 54).

Observa-se que a política monetária não passou por uma transformação institucional compatível com os objetivos da política econômica defendida pelo governo Rousseff; ou, alternadamente, pode-se afirmar que as mudanças tentadas na política monetária foram mantidas por um período demasiadamente curto para produzir os efeitos desejados. Nessa direção, como ressaltam Marques-Pereira e Bruno, “mudanças significativas na política econômica pressupõem mudanças institucionais importantes, sob pena de não alcançarem seus objetivos ou mesmo de gerarem uma crise de legitimidade” (Marques-Pereira; Bruno, 2010, p. 19).

A análise dos quinze códigos mais recorrentes no *corpus* referente à Febraban (Gráfico XXVII) evidencia as disputas travadas entre a entidade e o governo Dilma Rousseff ao longo do primeiro mandato, bem como a reconfiguração dessas relações no início do segundo. O ano de 2013 foi marcado por uma turbulência política inesperada, decorrente das manifestações de junho (Alonso,

2023; Andrés, 2023), somada a um cenário econômico adverso, caracterizado por inflação elevada, baixo crescimento e agravamento da crise na zona do euro (Tooze, 2018). Nesse contexto, a taxa básica de juros voltou a subir em 2013, movimento que se repetiria em 2014 (Gráfico XXV). Contudo, a política fiscal não acompanhou esse ajuste monetário: diante de projeções pouco otimistas para o crescimento do PIB em 2013, ano pré-eleitoral, o governo optou por manter e aprofundar sua política anticíclica, com destaque para a ampliação das desonerações fiscais, conforme discutido na subseção anterior. Ainda assim, “não conseguiu continuar a política de capitalização dos bancos públicos a partir do segundo semestre de 2013, devido à preocupação com o resultado primário” (Nader, 2018, p. 564).²³²

Gráfico XXVII – Quinze códigos mais frequentes no *corpus* “Febraban”, de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

À medida que as iniciativas priorizadas pelo governo Dilma Rousseff – especialmente a retomada dos investimentos e o propósito de promover uma transformação estrutural da economia em direção a um modelo desenvolvimentista –, não produziram os resultados esperados, sobretudo no que diz respeito à dinamização do investimento privado, as relações com a burguesia industrial tornaram-se progressivamente mais tensas. Não houve uma ruptura declarada, mas um processo de distanciamento e crescente mal-estar, perceptível sobretudo a partir de 2013. Como observa Singer, “no chão social e político o vínculo entre industriais e trabalhadores se dissolvia, e os empresários se

²³² O resultado primário é a diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias, isto é, antes do pagamento de juros da dívida pública. Se o resultado for negativo, há déficit primário; se positivo, superávit primário. Ver “Glossário de Termos Orçamentários”, disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/lista/R>. Acesso em: 09 out. 2025.

unificavam ‘contra o intervencionismo’” (Singer, 2015, p. 65), o que contribuiu para que o governo passasse a uma posição “defensiva, até que assinou a rendição completa no final de 2014” (Singer, 2015, p. 64).

Esse quadro tornou-se evidente em um debate realizado em setembro de 2014 entre o ministro da Fazenda, Guido Mantega, e o presidente interino da Fiesp, Benjamin Steinbruch²³³. Na ocasião, Steinbruch criticou o ambiente econômico, afirmando que “[o] empreendedor quer empreender, mas a perspectiva de recessão, de desemprego e de falta de investimentos nos angustia” (Elias; Machado, 2014). Embora a declaração não configurasse uma rejeição frontal ao governo, refletia o mal-estar crescente entre os industriais.

Em resposta, Mantega argumentou que uma eventual vitória da oposição implicaria uma guinada em direção a políticas neoliberais voltadas ao fortalecimento do setor financeiro em detrimento da indústria e do agronegócio, afirmando “[t]emo uma redução do Plano Safra e também tenho medo de que ocorra um desmonte do BNDES, o que seria trágico” (Neumann; Machado; Elias, 2014). Segundo ele, o governo Rousseff buscava justamente defender esses setores e preservar o emprego: “[o] resultado de um tratamento de choque, da política neoliberal, seria jogar o país em recessão com aumento do desemprego. Tem gente que acha que ter muito emprego é defeito da economia brasileira” (Neumann; Machado; Elias, 2014). Como sintetiza Carvalho, embora o governo tenha implementado medidas que respondiam, ao menos em parte, à chamada “Agenda Fiesp”, tais iniciativas não foram suficientes para reverter a deterioração da relação com segmento do empresariado (Carvalho, 2018).

II.b – A Febraban e o segundo mandato de Rousseff

A ruptura com o “*ensaio desenvolvimentista*” ocorreu com a escolha do novo ministro da Fazenda, evidenciando-se, no segundo mandato, uma aproximação mais direta com o setor financeiro, simbolizada pela nomeação de Joaquim Levy, à época executivo do Bradesco, para o Ministério da Fazenda. Conforme relata o assessor de imprensa de Levy, em livro de memórias sobre o período em que ocupou o cargo,

[n]em Levy nem Dilma jamais admitiriam em público, nem para seus auxiliares, mas a indicação do novo ministro da Fazenda veio de Luiz Carlos Trabuco, presidente do Bradesco. [...] Na conversa derradeira, ele esteve com a presidente na quarta-feira,

²³³ Trata-se do 11º Fórum de Economia da FGV realizado em 15/09/2014. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/collections/6ff9932e-2031-489a-890c-a31d63b49b05>. Acesso em: 09 out. 2025.

dia 19 de novembro [de 2014], quando agradeceu o convite, mas disse não ter condições de aceitar devido aos compromissos assumidos com Lázaro Brandão, o presidente do Conselho de Administração do Bradesco. Dilma e Brandão haviam se reunido antes, quando ela tentou convencê-lo a liberar seu principal funcionário (Almeida, 2016, p. 42).

Essa escolha ministerial não apenas sinalizou a retomada de diretrizes ortodoxas na condução da política monetária, mas também implicou uma subordinação explícita da política fiscal aos objetivos do ajuste macroeconômico liderado pelo BCB. Nesse arranjo, a política fiscal foi mobilizada como instrumento de contenção do endividamento público e de recuperação da credibilidade perante o setor financeiro, conformando um regime de austeridade fiscal. Nos termos de Streeck, pode-se afirmar que se tratava de atender às demandas do “*povo do mercado*” (Streeck, 2018). A nomeação de Levy pode ser compreendida, portanto, como expressão do exercício do poder instrumental do setor financeiro, na acepção de Fairfield (2015), uma vez que um ex-executivo de um dos maiores bancos privados do país passou a ocupar posição-chave na definição da política econômica. O poder estrutural também foi relevante haja vista que o perfil de vencimento da dívida pública brasileira ampliava a pressão sobre o governo.

É importante destacar que essa constatação não implica uma perspectiva determinista, segundo a qual Levy teria atuado como representante direto do Bradesco ou de todo o setor bancário no governo, tampouco em função de interesses corporativos restritos. A hipótese mais plausível é que sua nomeação refletiu uma convergência de visões entre o governo e segmentos do capital financeiro quanto ao tipo de política macroeconômica a ser adotada no início do segundo mandato de Rousseff. O episódio ilustra, assim, a capacidade da burguesia financeira de influenciar diretamente a formação da equipe econômica, alocando em posições estratégicas quadros técnicos alinhados com seus valores e preferências.

A Febraban, após o período de conflitos com o governo durante o “*ensaio desenvolvimentista*” do primeiro mandato, apoiou o ajuste fiscal no início do segundo e manteve uma atuação pública discreta durante o processo de afastamento da presidenta. Com o avanço do *impeachment*, consolidou-se uma política econômica mais alinhada aos interesses do setor financeiro, embora o setor industrial também tenha integrado a nova coalizão liderada por Michel Temer. Paradoxalmente, a Febraban foi menos ativa no uso do poder instrumental do que a Fiesp, que se engajou diretamente na campanha pelo *impeachment*, buscando impedir que parte do ajuste fiscal recaísse sobre a indústria em contexto de retração econômica. Já a política econômica tornava-se cada vez mais compatível

com os interesses do setor financeiro, como evidenciado tanto pela adoção de práticas ortodoxas pelo Banco Central quanto pela mudança na condução da política econômica com Joaquim Levy.

Diferentemente da Fiesp, que se opôs de forma contundente ao aumento de contribuições sociais, a Febraban não realizou uma campanha pública contra a elevação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de 15% para 20%, promovida pela Medida Provisória nº 675 (MPV nº 675),²³⁴ de 21 de maio de 2015, e direcionada a bancos, seguradoras e administradoras de cartões de crédito. A oposição do setor bancário manifestou-se apenas quando a relatora da MPV, senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR), afirmou que “[estava] na hora do andar de cima colaborar com o ajuste fiscal” (Brito; Fernandes; Gamarski, 2015), propondo que a alíquota fosse elevada para 23%, em vez dos 20% sugeridos pelo Executivo (Brito; Fernandes; Gamarski, 2015). Frente à possibilidade de rejeição da medida no Senado, a própria senadora recuou e manteve a alíquota em 20%, justificando que “[h]ouve um apelo muito grande para que se retorne aos 20%. Entendo que isso é a manifestação da maioria. Não seria eu a querer votar 23%, prejudicando a MPV. O aumento de cinco pontos percentuais é importante para o governo” (Lima, 2015c).

A MPV nº 675 foi aprovada e convertida na Lei nº 13.169,²³⁵ de 06 de outubro de 2015, mantendo a CSLL em 20% até 2018. Em 2015, os bancos fizeram uso expressivo dos chamados créditos tributários, que funcionam como uma forma de recuperar parte de tributos pagos em anos anteriores. Isso ocorreu principalmente porque haviam construído provisões para créditos de liquidação duvidosa que representam despesas nos balanços e só podem ser deduzidas da base tributável quando as perdas se confirmam. Assim, inicialmente, os bancos recolhem tributos sobre as provisões; quando a inadimplência se concretiza, passam então a registrar crédito tributário. Os bancos fizeram uso expressivo desse mecanismo em 2015 e, mesmo com a Lei nº 13.169, obtiveram crédito tributário de R\$ 39,3 bilhões. Já em 2016, registraram despesa tributária de R\$ 34,8 bilhões, afetando negativamente o lucro líquido (DIEESE, 2017).

Retomando o ponto inicialmente desta subseção acerca do poder instrumental do sistema bancário-financeiro, destaca-se que, dadas as características institucionais da definição da política monetária, sua atuação se dá por meios distintos daqueles observados na indústria. A partir de 2015, integrantes do sistema financeiro passaram a exercer influência crescente não apenas sobre a política

²³⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv675.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

²³⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13169.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

monetária, mas sobre a política macroeconômica como um todo, iniciando-se com a posse de Levy no Ministério da Fazenda. Em 2015, enquanto Levy permaneceu no cargo, os principais bancos declararam apoio ao governo Rousseff e ao ajuste fiscal, conforme ilustra a primeira página de jornal que abre este capítulo (Figura III).

Pouco antes do envio da PLOA de 2016, que já previa déficit fiscal, Roberto Setúbal, presidente do Itaú Unibanco, concedeu entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo*, em 23 de agosto de 2015. Na ocasião, afirmou não ver fundamentos para um processo de *impeachment*, descartando, naquele momento, apoiou à uma eventual substituição de Dilma Rousseff por Michel Temer. Segundo ele: “[n]ão se pode tirar um presidente do cargo porque ele momentaneamente está impopular. É preciso respeitar as regras do jogo, precisa respeitar a Constituição. Eu sou a favor da Constituição” (Friedlander, 2015). Apesar da defesa da legalidade institucional, Setúbal enfatizou a necessidade de discutir uma *agenda de reformas*, afirmando “[p]recisamos debater *quais as reformas necessárias para que o país possa se recuperar*. Só estou vendo muita discussão de poder pelo poder” (Friedlander, 2015 grifos meus).

Esse posicionamento contrastou com o da Fiesp. Poucos dias depois, em 28 de agosto de 2015, o presidente da entidade, Paulo Skaf, após reunião com Michel Temer e empresários, criticou duramente Levy, afirmando: “[e]sse não é o perfil de ministro que faça bem ao país. E não tem neste momento nosso apoio. Ele está no caminho mais cômodo, de aumento de impostos” (Taquari, 2015). Também questionou declarações recentes de apoio à permanência de Rousseff, sugerindo que “[o] Brasil é um pouco maior do que meia dúzia de empresários. Se alguns têm uma opinião, não significa que é a opinião da classe empresarial” (Taquari, 2015).

Essa mesma perspectiva – priorizar uma agenda de reformas – foi reforçada por Luiz Carlos Trabuco, presidente do Bradesco, em janeiro de 2016, durante o Fórum Econômico Mundial, em Davos (Moreira; Rittner, 2016).

A partir de uma perspectiva interpretativa alternativa à de Singer, embora a “solidariedade intercapitalista na linha do ‘hoje foi ele, amanhã posso ser eu’” (Singer, 2018, p. 73) possa ter contribuído para a decomposição da coalizão desenvolvimentista, argumenta-se aqui que a disputa em torno do ajuste fiscal desempenhou um papel decisivo na formação de uma nova coalizão. Nesse sentido, sua constituição não se deu apenas em razão do “temor [dos industriais que] os unificou ao restante da burguesia no combate ao ensaio desenvolvimentista” (Singer, 2018, p. 75), como sugere o autor.

Sustenta-se que, mesmo diante do agravamento da crise, os bancos – ainda que não representassem a totalidade do sistema financeiro – mantiveram apoio integral ao ajuste fiscal conduzido por Joaquim Levy, indicando que, naquele momento, não havia ação política unificada contra o governo. Embora se identifique o enfraquecimento da coalizão desenvolvimentista já em 2013, a unificação em torno de uma agenda alternativa e politicamente viável consolida-se apenas em 2015. Essa nova coalizão se estruturou ao longo da crise de 2015/2016 e, ao final do primeiro trimestre de 2016, encontrava-se coesa em torno do PMDB e de seu programa de governo.

As fontes analisadas sugerem que a disputa de classes se expressou principalmente em torno da alocação do orçamento público e que, posteriormente, um programa baseado nos princípios da austeridade expansionista desempenhou o papel de elemento unificador interclassista, ainda que de forma não automática ou linear. A possibilidade de composição dos bancos com a nova coalizão tornou-se concreta apenas com a saída de Levy do Ministério da Fazenda, no final de 2015, momento em que o PMDB já havia elaborado e publicamente defendido seu programa de governo.

III. “*Algo em comum entre nós*”, a repatriação de recursos ilegalmente mantidos no exterior

Cabe destacar *um ponto de convergência entre a Fiesp, a Febraban e o governo Rousseff*: o projeto de lei que propunha a repatriação de bens e valores remetidos ilegalmente e/ou mantidos no exterior. Inicialmente, o projeto foi apresentado pelo senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP), no contexto da Comissão Parlamentar de Inquérito do HSBC (CPI-HSBC),²³⁶ instaurada após a divulgação de uma investigação do Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos (ICIJ, na sigla em inglês), em fevereiro de 2015, sobre esquemas de evasão fiscal por meio da filial suíça do banco inglês HSBC. O caso ficou conhecido como *SwissLeaks* (vazamentos da Suíça) (Rodrigues, 2015).

As práticas ilícitas apontadas pela investigação jornalística ocorreram entre 2006 e 2007, e o banco inglês não apenas facilitou a evasão de recursos, mas em muitos casos a incentivou (Warde, 2015). Nesse intervalo de tempo, o banco movimentou cerca de US\$ 100 bilhões de 106 mil clientes de 203 países (Rodrigues, 2015). O Brasil figurou como o quarto país com maior número de clientes envolvidos, totalizando 8.667²³⁷ contas e depósitos estimados em US\$ 7 bilhões (cerca de R\$ 20

²³⁶ A CPI foi criada pelo Requerimento nº 94, de 2015, do Senador Randolfe Rodrigues e o relatório da CPI foi apresentado em 17/5/2016 (Ferraço, 2016).

²³⁷ Dos 8.667 brasileiros identificados na lista do *SwissLeaks*, apenas 342 tiveram seus nomes divulgados, o que corresponde a aproximadamente 3,9% do total. A definição de quais nomes seriam revelados coube aos jornalistas

bilhões na época), atrás apenas da Suíça (11.235 clientes), França (9.187) e Reino Unido (8.844).²³⁸ No caso brasileiro, a legislação permite que sejam mantidos recursos no exterior, desde que declarados no imposto de renda e informados ao BCB (Hickmann, 2015), bem como que sejam recolhidos os tributos eventualmente devidos. O não cumprimento dessas exigências configurava evasão de divisas e, possivelmente, outros crimes (Ferraço, 2016).

A CPI do HSBC foi instalada no final de março de 2015, mas terminou sem nenhum indiciamento em maio de 2016, pois, segundo os senadores da comissão, “não foi possível concluir pela atuação criminosa das pessoas mencionadas na lista divulgada pelo jornalista Fernando Rodrigues. A simples existência de um RIF [Relatórios de Inteligência Fiscal], sem outros indícios da prática de um crime, é insuficiente para que esta CPI proceda a um indiciamento” (Ferraço, 2016). O único resultado prático da CPI foi o Projeto de Lei do Senado nº 298, apresentado pelo senador Randolfe Rodrigues e citado no parágrafo anterior, que tinha por objetivo instituir o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) para bens não declarados, de origem lícita, mantidos no exterior por residentes e domiciliados no país, sem conhecimento da RFB e do BCB²³⁹. No conturbado mês de agosto de 2015, o projeto tornou-se objeto de intensas negociações no Senado. Participaram dessas articulações, além de senadores e representantes da Febraban, o então vice-presidente Michel Temer e o relator da matéria, senador Delcídio do Amaral (PT/MS), que apresentou um substitutivo²⁴⁰ ao texto original com base nos entendimentos firmados ao longo do processo. O novo texto previa uma tributação total de 35%, composta pela alíquota de 17,5% referente ao imposto e outros 17,5% correspondentes à multa pela regularização (Lima, 2015e).

Contudo, o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, pressionou o governo para que a tramitação do projeto tivesse início naquela Casa, caso contrário o deputado prometia atuar para derrubar a proposta (Oms, 2015). Com isso, Cunha garantiria à Câmara a prerrogativa de revisar o texto posteriormente aprovado pelo Senado. A tensão entre as duas Casas tornou-se evidente diante da resistência de alguns senadores, como o próprio autor do projeto, que declarou: “é lamentável ceder às pressões do presidente da Câmara simplesmente porque ele não gosta do Senado ou do autor

responsáveis pela investigação, conforme relatado por um dos repórteres brasileiros envolvidos no caso, durante audiência da CPI do HSBC (Ferraço, 2016).

²³⁸ Disponível em: <https://www.icij.org/investigations/swiss-leaks/explore-swiss-leaks-data/>. Acesso em: 09 out. 2025.

²³⁹ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121324>. Acesso em: 09 out. 2025.

²⁴⁰ Denomina-se “substitutivo” o texto apresentado por um relator que, ao invés de propor apenas alterações pontuais ao projeto original, opta por uma reformulação integral de seu conteúdo.

do projeto. Isso é pirataria parlamentar e tem outros interesses, que nem podemos imaginar” (Lima, 2015d).

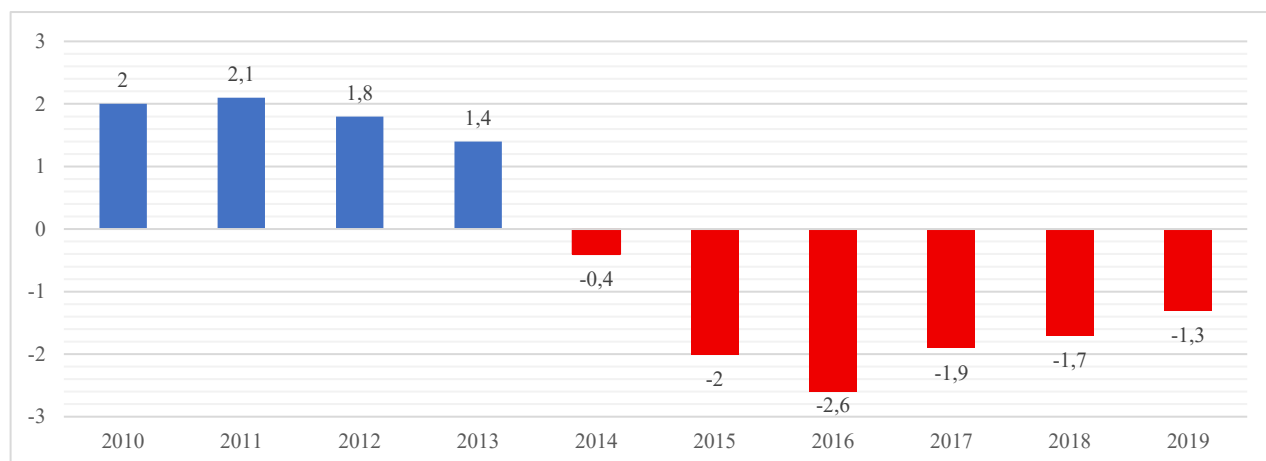
Apesar das manifestações contrárias de diversos senadores, o governo ainda assim cedeu às pressões e decidiu adotar a estratégia de editar uma medida provisória nos mesmos termos do substitutivo apresentado pelo senador Delcídio do Amaral e apresentar simultaneamente na Câmara um projeto de lei para tramitar em regime de urgência (Oms, 2015). Ao justificar essa estratégia, o senador afirmou: “o governo entende que este é, talvez, o projeto de maior relevância em termos de arrecadação. Principalmente em um momento que exige a entrada de dinheiro novo. É das formas mais rápidas de colocar dinheiro no Tesouro” (Oms, 2015). Acrescentou ainda que a medida provisória “dará mais celeridade. Ao mesmo tempo, vem de encontro [*sic*] ao que o governo quer e não cria nenhum tipo de dificuldade no Congresso, nem na Câmara nem no Senado” (Oms, 2015). A projeção do governo era conseguir uma receita extraordinária de R\$ 11,4 bilhões em 2015 (Lima, 2015e), fundamental para os planos de ajuste fiscal. Entretanto, o governo decidiu abandonar a estratégia de editar uma medida provisória e apresentar somente o projeto de lei. O senador Romero Jucá (PMDB/RR) explicou por que essa estratégia foi abandonada:

[o] projeto não será uma medida provisória, pois é muito delicado, por diversos aspectos tributários e também penais, e tem que ser feito como projeto de lei. Tinha dúvida se poderia ser ou não de iniciativa do Executivo ou do Legislativo mas, como altera a questão de alíquota de Imposto de Renda e também na alíquota da multa, é importante que seja projeto de autoria do Executivo. É mais confiável (Resende; Lima, 2015).

A demora nas negociações para a formulação de um acordo fez com que a lei fosse aprovada apenas no final de 2015 e sancionada em 2016, estabelecendo uma alíquota total de 30% (composta por 15% de imposto de renda e uma multa de 100% sobre o imposto apurado, ou seja, outros 15%).²⁴¹ A norma permitia a regularização da situação de pessoas físicas ou jurídicas que declarassem recursos mantidos no exterior até 31 de dezembro de 2014, e a taxa de câmbio estabelecida foi a apurada nesse último dia, ou seja, de R\$ 2,66. O prazo para a entrega da declaração dos recursos foi fixado entre 04 de abril e 31 de outubro de 2016. Apesar de todos os esforços do governo Rousseff para aprovar a medida, não foi possível utilizar a potencial receita extraordinária dessa iniciativa para fins de ajuste fiscal em 2015, ano em que o resultado primário foi negativo em 2% do PIB (Gráfico XXVIII).

²⁴¹ Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113254.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

Gráfico XXVIII – Resultado primário do Governo Central (% PIB), de 2010 a 2019

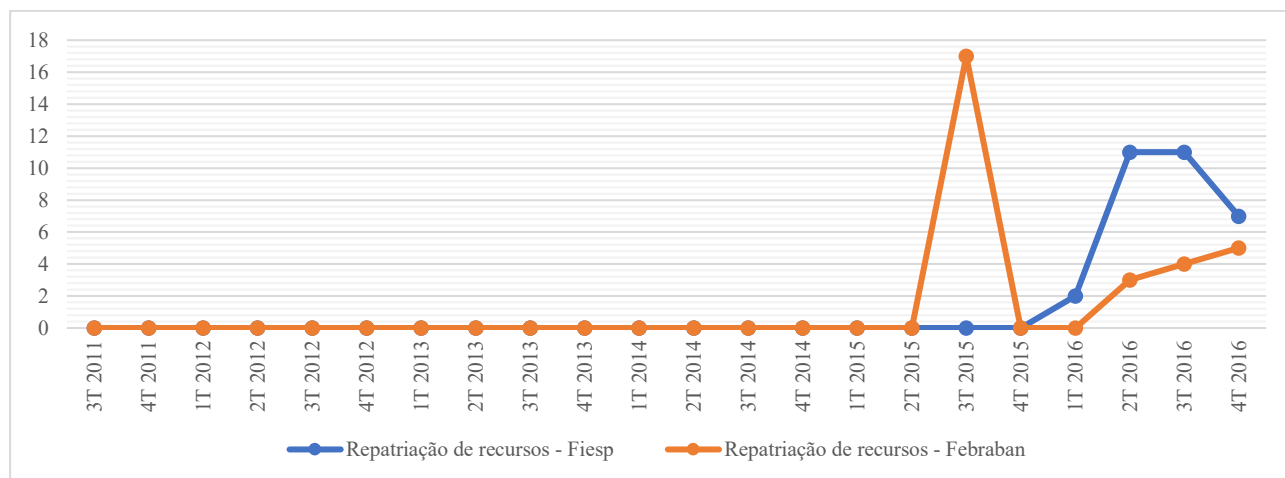


Fonte: Secretária do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Como apontado pela análise de conteúdo, o ponto de maior tensão, em que convergiram as críticas da Fiesp e da Febraban, foi o terceiro trimestre de 2015 (Gráfico XII), quando, além de enviar a LOA com a previsão de déficit, o governo cogitou a recriação da CPMF e, adicionalmente, as agências de *rating* rebaixaram a nota dos papéis da dívida brasileira. Para a Febraban, a questão era a fragilidade das contas públicas e a dificuldade para a realização do ajuste fiscal; para a Fiesp, tratava-se da recriação da CPMF logo após a aprovação e sanção do aumento das contribuições sociais sobre a folha de pagamentos, em um contexto de retração econômica.

No *corpus* da Fiesp, é possível perceber que, inicialmente, a instituição não participou ativamente da formulação da proposta de repatriação de recursos, tendo sido registrada apenas a atuação da Febraban (Gráfico XXIX). Esse quadro se altera em 2016, já no governo Temer, quando a Receita Federal do Brasil (RFB) publicou, em maio, seu entendimento sobre o período-base para incidência do imposto de renda e da multa: se deveria recair apenas sobre o saldo em 31 de dezembro de 2014 ou sobre os últimos cinco anos anteriores (prazo máximo para prescrição de crimes tributários, embora a prescrição penal seja de 16 anos). A RFB optou pela interpretação mais ampla, incidindo sobre os cinco anos anteriores, o que maximizava a base tributável (Frias, 2016; Magro; Seabra; Fernandes, 2016).

Gráfico XXIX – Cronologia de códigos selecionados do *corpus* “Fiesp” e “Febraban”, de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

Foi nesse contexto que a Fiesp passou a intervir diretamente no debate, ao defender que a base de cálculo para a tributação e a multa da repatriação de capitais se limitasse ao saldo em 31 de dezembro de 2014, contrariando o entendimento da RFB, que previa a incidência sobre os últimos cinco anos anteriores. Embora sustentasse sua posição com base em uma suposta literalidade da lei, a intervenção da entidade revela uma tentativa explícita de reduzir o ônus fiscal sobre os grandes detentores de ativos no exterior, muitos deles articulados por meio de *offshores*, ao mesmo tempo em que buscava moldar a política fiscal a partir dos interesses de seus representados. Em entrevista ao jornal *Valor Econômico*, o conselheiro jurídico da entidade procurou justificar essa posição afirmando que mais de 90% dos casos atendidos por seu escritório envolviam pessoas jurídicas fora do país e, por isso, seria “razoável” considerar apenas o saldo de 2014. A defesa da “clareza da Receita” como condição para o sucesso da arrecadação (Seabra, 2016) funciona, nesse caso, como estratégia retórica que encobre a pressão por uma interpretação mais branda e favorável ao capital, com o objetivo de reduzir os efeitos financeiros da medida sobre a burguesia brasileira. Essa posição era compartilhada por empresas do setor financeiro: escritórios de advocacia ligados a instituições financeiras encaminharam ao governo uma minuta com sugestões de alteração da regulamentação, convergindo com a posição da Fiesp ao defender que a tributação se restringisse ao saldo final de 2014 (Cotias, 2016). Diante da busca do governo Temer em promover o ajuste fiscal, o líder do governo na Câmara, André Moura (PSC/SE), também apoiava a interpretação da RFB (Cunto et al., 2016).

O debate sobre a interpretação da RFB durou alguns meses, até a Câmara propor alterar a lei sancionada no início do ano pela então presidenta afastada. O deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ)

assumiu a presidência da Câmara em 14 de julho de 2016, após a renúncia do deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) ao cargo, e, menos de duas semanas depois, reuniu-se em 26 de julho de 2016 com o ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, para tratar de alteração na lei (Haubert, 2016), em especial sobre o período de incidência das taxas relativas à repatriação dos recursos (Cruz; Haubert, 2016).²⁴² O governo Temer aceitou a proposta articulada pelo presidente da Câmara para tributar o saldo ou valor do bem apurado em 31 de dezembro de 2014 e, caso não houvesse saldo, permitir a declaração referente a anos anteriores, limitada a 2010 (Alegretti et al., 2016). Além da discussão sobre o período-base, durante a tramitação do projeto na Câmara, relatado pelo deputado Alexandre Baldy (PTN-GO), chegou-se a discutir a permissão para que políticos repatriassem recursos e até mesmo a apresentação de emendas que autorizassem condenados por crimes de lavagem de dinheiro e sonegação fiscal a regularizarem ativos obtidos de modo ilícito (Braga, 2016).

Os governadores dos estados também se envolveram nas negociações do projeto de lei, pois receberiam parte dos recursos arrecadados.²⁴³ Diante das dificuldades fiscais enfrentadas por diversos estados, esses repasses seriam fundamentais para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano de 2016 (Carneiro et al., 2016). No entanto, não houve acordo entre deputados, governadores e o Executivo quanto à divisão da multa, e, diante do risco de que a votação resultasse em uma destinação maior do que a desejada pelo governo federal aos entes subnacionais, o projeto foi retirado de pauta, prevalecendo, assim, o entendimento defendido pela RFB (Carvalho; Dias, 2016). A tramitação da proposta de alteração da lei de repatriação acabou se sobrepondo ao debate da PEC do “*Teto de gastos*”, evidenciado pelo fato de o prazo para negociar os termos do projeto coincidir com o primeiro turno da votação da PEC, em 10 de outubro de 2016.

Ainda que não tenha sido atendida em sua demanda por uma redução na taxa sobre a regularização de recursos mantidos ilegalmente no exterior, a burguesia brasileira operava em um contexto favorável à repatriação. Quando o prazo de adesão ao programa expirou, em 31 de outubro de 2016, o governo arrecadou R\$ 50,9 bilhões, referentes à regularização de R\$ 169,9 bilhões declarado por 25.114 pessoas físicas e 103 pessoas jurídicas (Prado, 2016). A preocupação com a repatriação encontrava justificativa concreta: o ingresso do Brasil no convênio multilateral de troca

²⁴² No jargão dos parlamentares, a questão foi tratada como “foto”, referindo-se ao saldo apurado em 31 de dezembro de 2014, e “filme”, para o período completo de 2011 a 2015.

²⁴³ Além dos 21,5% do imposto de renda destinados aos estados por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE), os governadores também se mobilizaram para receber parte da arrecadação proveniente das multas. Essa previsão constava na redação original da lei, mas foi vetada pela presidenta Dilma Rousseff, e o veto foi mantido pelo Congresso (Carvalho; Bragon, 2016).

de informações fiscais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que prevê o intercâmbio automático de dados entre os países signatários. A partir de 2018, estariam disponíveis as informações referentes ao ano fiscal de 2017. Como observou um advogado tributarista ao comentar a orientação dada a seus clientes: “[a] grande parte dos clientes está ciente de que essa é uma oportunidade única de regularização e concorda em arcar com os custos” (Wentzel, 2016).

A questão da repatriação constitui um caso exemplar das dinâmicas discutidas neste capítulo, ao evidenciar a convergência da burguesia brasileira em torno da temática tributária. É possível identificar uma articulação entre a Febraban e a Fiesp nas negociações relativas à regularização de ativos mantidos ilegalmente no exterior. Observa-se também a repetição de um padrão previamente analisado: a Fiesp com uma presença política mais explícita e a Febraban adotando uma estratégia mais discreta, o que não implica menor influência por parte desta última. Constatam-se, nesse processo, manifestações do poder instrumental por ambas as entidades, ao mesmo tempo em que se revela a autonomia relativa do Estado frente a esses interesses. Em outras palavras, não se trata de uma relação determinista, pois o processo legislativo também é atravessado por outras forças políticas para além da econômica. Ainda que não tenha havido redução nos percentuais de imposto e multa, as condições estabelecidas para a repatriação mostraram-se bastante favoráveis aos detentores de ativos ilícitos no exterior.

Capítulo V – Austeridade e neoliberalismo em “*Uma Ponte para o Futuro*”

*O trópico tropica
Emaranhado no trambique
A treta frutifica
E tritura todo o pique
A trapaça trina e troa
E extrapola cada dique
O tratado é intrincado
Destratado é truque chique
O grito atravancado
Tranca até que petrifique
Tristes gregos e troianos
Desbragado piquenique
Itamar Assumpção / Ricardo Guará. Tristes
trópicos.*

Em 2009, os economistas italianos Alberto Alesina²⁴⁴ e Silvia Ardagna publicaram o trabalho intitulado “*Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*” (Alesina; Ardagna, 2009). Nessa obra, os autores atualizaram e ampliaram as ideias que haviam desenvolvido na década anterior, consolidando, assim, o que veio a ser conhecido como “*austeridade expansionista*” (Blyth, 2020), cujos princípios, que haviam sido formulados em meados do século XX, somente na Grande Depressão passaram a ter um papel político decisivo (Helgadóttir, 2016; Blyth, 2020; Perissinotto; Stumm, 2017).²⁴⁵ Grosso modo, Alesina e Ardagna argumentaram que, em contextos de crise econômica, o Estado deve priorizar cortes nas despesas públicas (Alesina; Ardagna, 2009), especialmente nas áreas sociais,²⁴⁶ com a justificativa de que tais cortes melhorariam as expectativas

²⁴⁴ Alberto Francesco Alesina foi o mais proeminente defensor da “*austeridade expansionista*”. Graduiu-se em economia pela Universidade *Bocconi* e obteve o doutorado em Economia pela Universidade de *Harvard*, em 1986, onde se tornou professor e, posteriormente, ocupou a cátedra *Nathaniel Ropes* de Economia Política. Embora tenha feito carreira principalmente nos Estados Unidos, manteve vínculos estreitos com a Universidade *Bocconi*, realizando colaborações e pesquisas conjuntas com docentes da instituição. Alesina participava de uma rede de economistas que exercia influência direta e duradoura na formulação de políticas econômicas europeias, especialmente na consolidação da doutrina da austeridade expansionista (Blyth, 2020; Helgadóttir, 2016).

²⁴⁵ Helgadóttir destaca a predominância anglo-saxã e alemã no pensamento econômico *mainstream*, observando que raramente países periféricos, sob essa ótica, conseguem se afirmar como centros de inovação intelectual. O caso da “*austeridade expansionista*” constitui uma exceção, caracterizando “um ‘efeito bumerangue’, no qual as ideias se originam na periferia, ganham legitimidade no centro e são posteriormente difundidas de volta à periferia” (Helgadóttir, 2016, p. 393). No original: “*a ‘boomerang effect’, in which ideas originate in the periphery, gain legitimacy in the core and are diffused back to the periphery from there*”.

²⁴⁶ Ao investigar as causas do endividamento estatal de países europeus, Alesina argumentava que o crescimento dos gastos públicos decorria cada vez menos da aquisição de bens e serviços e cada vez mais das despesas com programas de bem-estar social. Esses gastos, segundo ele, cresciam rapidamente e tornavam-se insustentáveis, comprometendo a competitividade europeia, e apresentava também correlação com níveis elevados de corrupção. A partir dessas observações, Alesina concluiu que o ajuste fiscal não deveria se basear em elevação dos tributos, mas em cortes significativos no Estado de bem-estar social, o que poderia inclusive gerar efeitos expansionistas sobre a economia. Não bastasse isso, o autor sustentava que a adoção de políticas de austeridade não reduziria as chances de vitória eleitoral desses governos (Helgadóttir, 2016).

racionais de consumidores, empresários e trabalhadores e, além disso, estimulariam assim, a retomada do crescimento econômico.

A defesa de que a austeridade fiscal expande, e não contrai o PIB, ampara-se no argumento coadjuvante de que o *compromisso do governo com a frugalidade dos gastos públicos* aumenta a confiança de que o estoque da dívida pública (como proporção do PIB) permanecerá baixo e estável ao longo do tempo. Com menor pressão sobre o Tesouro para emitir novos títulos, haverá maior estímulo para que os fluxos de poupança privada, que antes financiavam o governo, passem a financiar os investimentos privados (Nassif, 2023, p. 257 grifos meus).

Isso posto, os autores, ao sugerirem que o momento adequado para a realização dessas ações seja o das recessões econômicas, contrariam claramente as recomendações keynesianas. De modo que, segundo eles, a adoção dessa estratégia em momentos de crise, em vez de aumentar tributos, fortaleceria a credibilidade do governo, tornando-o um agente fiscal confiável e “austeramente crível” (Blyth, 2020). “Porque o Estado pode afetar positivamente as expectativas de rendimento futuro [dos consumidores] cortando terminantemente [as suas despesas], a austeridade pode ser expansionista” (Blyth, 2020, p. 296). Assim, se houvesse confiança nas medidas adotadas, então os efeitos negativos de curto prazo seriam minimizados, ou até eliminados, em razão da expansão do gasto privado, com predominância dos efeitos expansionistas decorrentes desta ação (Lopreato, 2006).

Em abril de 2010, em Madrid, durante a reunião do Conselho para as Questões Econômicas e Financeiras (ECOFIN) da União Europeia, Alesina apresentou aos ministros dos países membros os argumentos desenvolvidos em seu estudo. O contexto institucional, ideológico, econômico e político favoreceu a aceitação de suas ideias sobre a “*austeridade expansionista*”, as quais foram amplamente implementadas pela UE durante a crise do euro (Major, 2014; Streeck, 2018; Tooze, 2018; Varoufakis, 2018, 2019). O caso mais emblemático de aplicação dessas ideias foi o grego, em que a *Troika* impôs um rigoroso pacote de austeridade. Apesar das resistências populares, tais medidas, ao serem implementadas (Varoufakis, 2019), marcaram o que ficou conhecido como “*a hora de Alesina*” (Blyth, 2020).

Dez anos após a publicação do referido estudo, Alesina foi convidado a participar, no Brasil, da cerimônia de premiação do “*XXIV Prêmio Tesouro Nacional*”, ocasião em que proferiu uma palestra intitulada “*Dívida Pública e Austeridade*”.²⁴⁷ Durante o evento, reforçou os princípios centrais de sua perspectiva, defendendo a contenção dos gastos públicos, a rejeição a aumentos

²⁴⁷ Disponível em: https://www.youtube.com/live/C2im7zq5Nxo?si=cN8oXX9lDq6_wITP&t=3779. Acesso em: 09 out. 2025.

tributários e a confiança nos efeitos positivos que tais medidas teriam sobre as expectativas de consumidores e empresários (ENAP, 2019). Nos dez anos percorridos entre a apresentação desse texto e a palestra proferida na Enap, o cenário econômico, social e político brasileiro sofreu profundas alterações. Além disso, nesse período, o país vivia sua própria “*hora de Alesina*”, visto que as ideias de austeridade expansionista passaram a orientar tanto a formulação das políticas públicas quanto a formulação de discursos economicamente dominantes.

Enquanto a teoria econômica de Alesina, e de certa forma a escola teórica à qual ele se filia, formula a estrutura e o funcionamento ideais de uma sociedade capitalista – especialmente em contextos de crise – ela também enseja um conjunto de proposições para a política, “por indicar aquilo que esta pode e não pode fazer, e por meio de que instrumentos pode prosseguir este ou aquele objetivo” (Dobb, 1977, p. 26). Essas ideias representam a interpretação de uma situação objetiva, observada segundo uma perspectiva de classe. De modo que, na medida em que se visa justificar um tipo específico de política econômica, aqueles que a defendem se veem compelidos a defender que se trata de uma questão de interesse geral na economia. Como observa Dobb, “a história da economia política, desde o seu início, fornece abundantes provas de como a formação da teoria econômica esteve estreitamente (e mesmo conscientemente) associada à formação e defesa duma determinada política” (Dobb, 1977, p. 35). Conforme se demonstrou no capítulo anterior, o desenvolvimentismo ensaiado pelos governos petistas também se apoiava em uma determinada matriz teórica, segundo a qual o desenvolvimento econômico passava pela centralidade do setor industrial e pela atuação ativa do Estado, especialmente por meio de uma política fiscal expansionista.

Imediatamente após a crise de 2008, o neoliberalismo parecia assistir a seu próprio fim. Analistas econômicos como Bresser-Pereira chegaram a considerar que, com a deflagração da crise, adviria em seguida uma versão reformista do capitalismo (Bresser-Pereira, 2008, 2010). No Brasil, essa expectativa parecia encontrar respaldo no contexto pós-crise, uma vez que o país se recuperou rapidamente e, diferentemente de anos anteriores, adotou estratégias distintas daqueles ajustes estruturais baseados em programas de orientação neoliberal.

Contudo, em 2019, o cenário era completamente outro: após dois anos e sete meses de intensa aplicação de uma agenda reformista de natureza neoliberal colocada em curso pelo governo de Michel Temer, Jair Bolsonaro (2019-2022) assume a presidência do país. O novo governo, além de dar continuidade às mesmas políticas neoliberais implementadas por seu antecessor, imprimiu-lhes um caráter marcadamente autoritário. O momento decisivo, estrategicamente ocupado para a promoção

de uma mudança radical na política econômica, ocorreu durante a crise de 2015/2016. Nesse contexto, o PMDB e o programa “*Uma ponte para o futuro*” (Fundação Ulysses Guimarães, 2015) desempenharam papel central na consolidação dessa inflexão.

A crise de 2015/16 e seus desdobramentos não podem ser compreendidos de forma isolada, uma vez que devem ser situados no processo histórico de transformação do capitalismo brasileiro e nas contradições acumuladas desde o “*ensaio desenvolvimentista*” dos governos petistas. Vimos que a trajetória que vai do “*ensaio desenvolvimentista*” ao colapso da coalizão que lhe dava sustentação expressa não apenas o esgotamento de um modelo, mas também a recomposição das alianças de classe que sustentaram a restauração neoliberal.

O programa do PMDB foi fundamental tanto na definição de uma agenda de prioridades para um eventual novo governo quanto para pavimentar a formação de uma nova coalizão social, que permitiu a constituição de um governo interino em maio de 2016, seguida pela posse definitiva na presidência da República em agosto do mesmo ano (Queiroz, 2021). Essa agenda, portanto, torna-se compreensível a partir do contexto em que foi formulada e dos objetivos dos agentes políticos que a elaboraram. Como observa Zahariadis, “as agendas são artefatos sociais e devem ser analisadas em seu contexto” (Zahariadis, 2016, p. 6).²⁴⁸

Nos capítulos III e IV, foram apresentadas o processo de definição de uma nova agenda econômica, cujo contexto possibilitou sua emergência assim como as frações de classe a ela associadas. Neste capítulo, investiga-se o contexto, os pressupostos e o processo de construção do programa de governo do PMDB. Nesse cenário, a resposta apresentada por este partido à crise, explicitada em seu programa, não era a única alternativa possível diante do grave cenário econômico de 2015. Essa proposta de enfrentamento da crise exigiu elaboração técnica, articulação política e, por fim, concretização por meio de políticas públicas. A análise do processo de concepção do programa e das articulações políticas que o cercaram permite compreender esses dois primeiros momentos e indicar desdobramentos relativos à sua implementação, que serão examinados com maior profundidade no capítulo seguinte. Por meio da análise de conteúdo do programa (Sampaio; Lycarião, 2021; Bardin, 2010), busca-se explorar as ideias que o fundamentam, situá-lo historicamente e compreender de que modo foi capaz de unificar distintas frações do capital em torno de um projeto

²⁴⁸ No original: “*agendas are social artifacts and must be examined in context*”.

de austeridade de caráter estrutural. Além da análise de conteúdo foi realizada entrevista com um informante sobre o processo de elaboração do documento.

Na primeira seção, examina-se a relação entre democracia e mercado, em cuja estrutura opera-se interação conflituosa, que está na base do pensamento liberal e de grande parte das disputas sobre política econômica nas economias capitalistas desde o século XX. Discute-se também que a austeridade surgiu no início do século XX enquanto política econômica central, constituindo-se em um mecanismo de sustentação da ordem capitalista vigente, sendo aplicada em diversos momentos ao longo do século, culminando no que Schäfer e Streeck denominam a “[e]ra da Austeridade” (Schäfer; Streeck, 2013). Na segunda seção, avalia-se o programa do PMDB com base na análise de conteúdo (Bardin, 2010; Sampaio; Lycarião, 2021) por meio do *software MAXQDA*, com destaque para o modo como a tensão entre democracia e mercado atravessa os textos. Além disso, são apresentadas evidências de que o programa foi o elemento unificador da nova e efêmera coalizão social que sustentou o governo Temer, o que permitiu também elucidar os valores que unificam as frações do capital. Por fim, na última seção, são apresentadas algumas considerações sobre os fenômenos analisados.

I. Democracia e mercado

Przeworski observa que, no capitalismo, existem dois principais mecanismos de alocação de recursos: o mercado e o Estado. Na alocação de recursos via mercado,²⁴⁹ as decisões são descentralizadas, tomadas por agentes privados e refletidas nas escolhas de consumo dos indivíduos (Przeworski, 1995). O Estado, por sua vez, também pode desempenhar um papel central na alocação e distribuição de recursos, atuando diretamente sobre a propriedade privada e, além de arrecadá-los e redistribuí-los é capaz de regular os custos e benefícios associados aos diferentes modos de alocação. Assim, “há no capitalismo uma tensão permanente entre o mercado e o Estado” (Przeworski, 1995, p. 7) a qual torna-se ainda mais aguda com a introdução da democracia de massa, pois *a democracia permite que os cidadãos expressem preferências sobre a alocação de recursos que não detêm, buscando maior igualdade* (Przeworski, 1995). Esse processo implica um campo de disputa

²⁴⁹ Com frequência o uso que os meios de comunicação fazem do termo “mercado” gera confusões e distorções conceituais. Nesse sentido, é pertinente a ressalva feita por Chesnais, segundo a qual “[o] termo ‘mercado’ é, hoje, o ‘tapa-sexo’ que serve para designar pudicamente a propriedade privada de meios de produção que tomam principalmente a forma da posse de ativos patrimoniais os quais concedem direito de apropriação, em grande escala, das riquezas criadas pelos outros (Chesnais, 2005, p. 24).

permanente entre as demandas por redistribuição e os limites impostos pela lógica de acumulação do mercado.

Com efeito, distribuições do consumo geradas pelo mercado devem ser sistematicamente diferentes daquelas coletivamente preferidas pelos cidadãos, uma vez que *a democracia oferece uma oportunidade de obter reparação por meio do Estado àqueles que são pobres, oprimidos ou miseráveis em consequência da propriedade privada dos recursos produtivos* (Przeworski, 1995, p. 7–8 grifos meus).

Karl Polanyi, em seu famoso estudo, observa que as premissas do liberalismo econômico são uma ficção, dado que os mercados (capital, terra e de trabalho) não surgiram “naturalmente” e que o espraiamento de sua lógica para o tecido social tende à desorganização e à ruptura social (Polanyi, 2021). É precisamente nesse cenário, em que o fundamentalismo de mercado reinava soberano, que começam a surgir formas de proteção da sociedade dos poderes do mercado. Nesse contexto de crise do capitalismo liberal, as democracias começam a se consolidar e, como apontam alguns pesquisadores, este também é o momento de surgimento do pensamento neoliberal, profundamente ligado à emergência das democracias de massa, marcadas que são pelo início do sufrágio universal (Biebricher, 2018; Slobodian, 2018). Os intelectuais que estiveram envolvidos na gênese do pensamento neoliberal desenvolveram “um conjunto de formulações desenhados para defender a economia mundial de uma democracia que se tornou global somente no século XX, produzindo um estado de coisas e um conjunto de desafios que seus predecessores, os liberais clássicos, nunca poderiam ter previsto” (Slobodian, 2018, p. 4).²⁵⁰ A visão sobre a democracia desse grupo é bem sintetizada por Slobodian ao assinalar que:

[d]emocracia significava sucessivas ondas de massas reivindicantes e ruidosas, sempre ameaçando tirar a economia de mercado em funcionamento dos seus trilhos. Para os neoliberais, a ameaça democrática assumia muitas formas, desde a classe trabalhadora branca até o mundo não europeu em processo de descolonização (Slobodian, 2018, p. 17).²⁵¹

O avanço da democracia liberal estava ligado aos eventos que se seguiram à Grande Depressão e à Segunda Guerra Mundial. No Norte Global, consolidou-se o consenso de que a era dos extremos não poderia se repetir (Hobsbawm, 2010; Judt, 2008). A estabilidade política, social e econômica do

²⁵⁰ No original: “a set of proposals designed to defend the world economy from a democracy that became global only in the twentieth century-producing a state of affairs and a set of challenges that their predecessors, the classical liberals, could never have predicted”.

²⁵¹ No original: “Democracy meant successive waves of clamoring demanding masses, always threatening to push the functioning market economy off its tracks. For neoliberals, the democratic threat took many forms, from the white working class to the non-European decolonizing world”.

pós-guerra foi assegurada pela combinação entre o Estado de bem-estar social e a democracia liberal, a ponto de o próprio funcionamento do capitalismo passar a ser associado à democracia.

Entretanto, como observa Mounk, se há cerca de um quarto de século a democracia era praticamente uma unanimidade, e viver sob um regime distinto parecia inconcebível, hoje a população dos países democráticos mostra-se cada vez mais hostil a ela (Mounk, 2019). Como destaca o autor, “[a] desilusão do cidadão com a política é coisa antiga; hoje em dia, ele está cada vez mais inquieto, raivoso, até desdenhoso. Faz tempo que os sistemas partidários parecem paralisados; hoje, o populismo autoritário cresce no mundo todo, da América à Europa e da Ásia à Austrália” (Mounk, 2019, p. 16).

Ainda segundo Mounk, não se trata apenas de repúdio a determinados partidos ou governos: os cidadãos parecem cada vez mais descrentes da própria democracia liberal (Mounk, 2019). Essa hostilidade pode ser explicada, em parte, pelo enfraquecimento da capacidade democrática de promover redistribuição de riqueza (Streeck, 2017, 2018; Miguel, 2022; Crouch, 2012), processo que Streeck denomina, de forma estilizada, de “*desdemocratização do capitalismo por meio da deseconomização da democracia*” (Streeck, 2018, p. 55 grifos no original), em que prevalece a justiça de mercado em detrimento da justiça social. Em síntese, trata-se, continua o autor, de “uma democracia domesticada pelos mercados, não mercados domesticados pela democracia” (Streeck, 2018, p. 157). Embora esse processo apresente semelhanças entre países capitalistas, os mecanismos que o sustentam variam significativamente. É indispensável, portanto, considerar as especificidades institucionais, políticas, econômicas e culturais que moldam cada contexto histórico e, em linhas gerais, entender o enfraquecimento da democracia contemporânea que pode ser compreendido como resultado de algumas décadas de hegemonia neoliberal.

A austeridade não é necessariamente recomendada somente em tempos de crise, há também a exigência de que seja utilizada em tempos de expansão econômica, pois não pode ser compreendida somente como um conjunto de ideias defendidas por acadêmicos e instituições internacionais, como o FMI, o BCE entre outras. A noção de austeridade tem suas raízes em interesses econômicos específicos, e não apenas em um conjunto de ideias específicas.

Mais do que qualquer outro segmento da comunidade empresarial mais ampla, aqueles cujas fortunas estão vinculadas a investimentos financeiros têm mais a perder não apenas com as crises monetárias e de dívida que seguem uma depressão econômica, mas também com a inflação de preços que geralmente acompanha uma economia em expansão. *Em tempos de crise, a ameaça às finanças é óbvia, à medida que os ativos despencam em valor ou desaparecem por completo. Em tempos de*

bonança, a ameaça às finanças é mais sutil, pois a inflação de preços corrói o valor real das dívidas antigas e, assim, reduz as taxas de retorno esperadas.

A história da austeridade é, portanto, mais profunda do que a história de uma ideia específica. É a história da ascensão, queda e ressurgimento das finanças (Major, 2014, p. 11 grifos meus).²⁵²

II. Crise e “Uma ponte para o futuro”?

Como apontado anteriormente, em seu segundo mandato, a presidenta Dilma Rousseff escolheu para comandar o Ministério da Fazenda o economista Joaquim Levy, à época economista-chefe do Bradesco *Asset Management* (Jiménez, 2014). Esta escolha representou uma concessão à pressão por um ajuste fiscal baseado no corte dos gastos públicos e, de certa forma, deslegitimou politicamente o “ensaio desenvolvimentista” promovido durante o seu primeiro mandato. Embora os candidatos à presidência da República que defendiam uma agenda de rigoroso ajuste fiscal e a retomada do “tripé macroeconômico” não tenham vencido as eleições, tais medidas acabaram sendo adotadas por Rousseff já no início do segundo mandato. A indicação de Joaquim Levy, até certo ponto, deixou claro que esse seria o caminho inicial do governo.

Havia alternativas de ajuste fiscal, como a sugerida por Marconi e Salto (Marconi; Salto, 2015)²⁵³, mas os custos políticos dessa proposta eram elevados. No entanto, o governo decidiu não empreender uma luta política por um ajuste distinto daquele exigido pelos agentes do mercado financeiro, uma decisão influenciada pela combinação dos seguintes fatores: a agenda que foi se definindo ao longo do ensaio desenvolvimentista e intensificada durante o debate econômico conduzido durante o período eleitoral (como demonstrado no capítulo III); a piora do cenário externo com agravamento da crise do euro; os efeitos negativos da Operação Lava Jato nos investimentos; e, por fim, a significativa dificuldade de viabilização de um ajuste fiscal pelo lado da receita. Conforme observa Giambiagi, um economista alinhado à visão do programa do PMDB em relação à questão fiscal,

²⁵² No original: “Austerity has its roots in specific economic interests, not just in a specific set of ideas. More than any other segment of the broader business community, those whose fortunes are tied to financial investments have the most to lose from not only the monetary and debt crises that follow economic depression but also the price inflation that typically accompanies a booming economy. In times of crisis the threat to finance is obvious as assets plummet in value or disappear altogether. In times of boom, the threat to finance is subtler as price inflation erodes the real value of old debts and thus reduces anticipated rates of return.

The history of austerity thus runs deeper than the history of a particular idea. It is the history of the rise, fall, and reemergence of finance”.

²⁵³ Marconi e Salto sustentam que havia uma alternativa de ajuste fiscal que não se concentraria no corte de benefícios e conquistas sociais: o eixo deveria ser a melhoria da gestão e a reestruturação do gasto corrente (pessoal e custeio), com revisão de contratos e criação de amarras legais que contenham o crescimento dessas despesas e reduzam desperdícios e sobrepreços (Marconi; Salto, 2015).

[f]osse um outro contexto, no debate dos últimos anos, o ajuste fiscal necessário poderia ter vindo pelo lado da receita, como ocorreu depois de 1998, mas as circunstâncias políticas haviam mudado: as grandes passeatas de 2013 instauraram na sociedade a imagem de que o Estado arrecadava muito e entregava pouco. Passou a existir no Brasil uma forte restrição política ao aumento de impostos, algo similar ao que se observa no ambiente político dos EUA.²⁵⁴ Trata-se de um fenômeno relativamente novo em um país que durante duas décadas – as de 1990 e de 2000 – havia visto a carga tributária aumentar sem maiores percalços políticos para os governantes, até então (Giambiagi, 2021, p. 88).

O ajuste fiscal promovido por Rousseff e Levy resultou em um choque recessivo, que provocou uma forte retração do PIB (Mello; Rossi, 2017; Rossi, 2024; Bruno, 2021b; Carvalho, 2018) e teve, como consequência inesperada o enfraquecimento político do próprio governo. A queda do PIB gerou uma acentuada deterioração das contas públicas (Gráfico XXVIII, na seção III do capítulo anterior), devido à redução da arrecadação, o que se somou à política de desonerações adotada pelo governo Rousseff no primeiro mandato (Paula, 2022). A confluência entre crise política e crise econômica no governo concorreu para o acirramento de uma crise institucional mais ampla.

As condições econômicas geraram uma fragilidade material que, somada à crise política, minaram a base de sustentação sociopolítica do governo Rousseff, fato que fragilizou sua capacidade política de exercício do poder. No início de agosto de 2015, o instituto de pesquisa Datafolha apontou que Rousseff atingira o maior índice de reprovação desde a redemocratização, com 71% de rejeição. O recorde anterior era de Fernando Collor de Mello, com 68% em setembro de 1992 (Aragão, 2015). Também em agosto de 2015, Rodrigo Janot foi reconduzido ao cargo de procurador-geral da República (Dias, 2015b), o que sinalizava a continuidade das investigações da Operação Lava Jato. No dia 20 do mesmo mês, a Procuradoria-Geral da República ofereceu denúncia contra o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, junto ao Supremo Tribunal Federal (Janot; Carvalho; Evelin, 2019; Neto; Oliveira, 2015). O vice-presidente Michel Temer, por sua vez, também fora citado em delações premiadas no âmbito da Lava Jato e, em 24 de agosto, afastou-se das funções de articulação política cotidiana entre o governo e o PMDB (Chagas; Lourenço, 2015). Limongi sustenta que Temer seguiu Cunha, cujo objetivo era forçar o governo Dilma Rousseff a protegê-lo das investigações conduzidas por Rodrigo Janot (Limongi, 2023). Apesar do afastamento de Cunha e de Temer da articulação política, o PMDB permaneceu formalmente na base governista e, inclusive,

²⁵⁴ O autor aqui, provavelmente, refere-se a ascensão em 2010 do *Tea Party*, um movimento político de extrema direita, que tinha por principal objetivo reduzir o tamanho da dívida pública por meio de cortes maciços nas despesas públicas e nos serviços sociais (Major, 2014; Tooze, 2018). Ele acabou fortalecendo a agenda da austeridade nos EUA após a crise de 2008.

ampliou sua participação na Esplanada dos Ministérios, passando de seis para sete pastas sob seu comando (Aquino; Lima; Melo, 2015).

O então presidente da Câmara dos Deputados, que havia anunciado sua saída da base governista em 17 de julho de 2015 (Gonçalves, 2015), intensificou ainda mais sua oposição ao governo. Já antes de agosto daquele ano, ele havia pautado uma série de votações que enfraqueceram o ajuste fiscal em curso. Um episódio emblemático ocorrido em 6 de agosto de 2015, um dia após a divulgação da pesquisa de opinião sobre a aprovação da presidenta Dilma foi a aprovação na Câmara dos Deputados, em primeiro turno, da PEC nº 443/2009,²⁵⁵ que estabelecia a vinculação dos salários das carreiras da Advocacia-Geral da União (AGU) e dos delegados civis e federais a 90,25% da remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), com a extensão do reajuste aos procuradores estaduais e municipais de cidades com mais de 500 mil habitantes. Segundo o então ministro do Planejamento, Nelson Barbosa, a medida teria um impacto anual de R\$ 2,4 bilhões sobre o orçamento público. Como uma forma de barrar o ocorrido, o ministro recorreu à sua conta na rede social *Twitter* para apelar à Câmara que rejeitasse a proposta (Passarinho, 2015). No entanto, nem mesmo o partido da presidenta seguiu a orientação do Executivo: a bancada do PT votou majoritariamente a favor da PEC, que foi aprovada com 55 votos favoráveis, três contrários e uma abstenção.²⁵⁶ Diante da derrota, o líder do governo na Câmara, José Guimarães (PT/CE), declarou: “[é] preciso definir mais criteriosamente o que é base e o que não é. A base precisa ser refeita, com critérios de fidelidade, de fidelidade dos ministros. Fizemos o ajuste fiscal, agora é preciso fazer o ajuste político. Tem que mudar muita coisa” (Cucolo; Bragon; Álvares, 2015). Esse contexto contribuiu para frustrar as iniciativas do governo de enfrentamento da crise, gerando uma situação de imobilidade.

Foi pouco antes da votação da PEC nº 443 que o vice-presidente declarou que era necessário encontrar uma liderança capaz de unir o país (Dias, 2015a).²⁵⁷ Logo após a declaração de Michel

²⁵⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=463155>. Acesso em: 09 out. 2025.

²⁵⁶ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=6489>. Acesso em: 09 out. 2025.

²⁵⁷ Como observou um arguto jornalista sobre a declaração do vice-presidente: “[s]empre cuidadoso com as palavras, o peemedebista passou a ideia de que está à disposição para assumir a cadeira de Dilma Rousseff. O escorregão animou defensores do *impeachment* (...), mas também assustou o PSDB” (Franco, 2018, p. 35). Michel Temer em seu livro de memórias, escrito ainda durante sua presidência, nega veementemente que tenha feito a declaração com o intuito de se apresentar como uma alternativa a Rousseff em caso de *impeachment* (Temer, 2020). Como será discutido mais adiante, foi em agosto que o programa de governo do PMDB, conhecido também como “Plano Temer” (Bonin; Pereira, 2015; Duailibi, 2016), começou a ser elaborado. Da mesma forma que negou que tenha se apresentado como o substituto de

Temer, em 7 de agosto de 2015, a Fiesp e a Firjan compraram espaços publicitários em jornais de circulação nacional a fim de manifestar apoio à declaração do vice-presidente, reiterando, mais uma vez, a necessidade de redução das despesas públicas, em oposição a qualquer elevação da carga tributária (Figura XII).

Figura XII – Publicidade da Fiesp e da Firjan veiculada no jornal *O Estado de S. Paulo* em 07 de agosto de 2015, manifestando apoio ao vice-presidente e defendendo ajuste fiscal baseado na redução de despesas

FIRJAN E FIESP EM PROL DA GOVERNABILIDADE DO PAÍS

A FIRJAN e a FIESP vêm a público manifestar seu apoio à proposta de união apresentada pelo Vice-Presidente da República, Michel Temer. O momento é de responsabilidade, diálogo e ação para preservar a estabilidade institucional do Brasil.

A situação política e econômica é a mais aguda dos últimos 20 anos. É vital que todas as forças políticas se convençam da necessidade de trabalhar em prol da sociedade.

O Brasil não pode mais permitir irresponsabilidades fiscais, tributárias ou administrativas, e deve agir para manter o grau de investimento tão duramente conquistado, sob pena de colocar em risco a sobrevivência de milhares e milhares de empresas e milhões de empregos.

O povo brasileiro confiou o destino do país a seus representantes. É hora de colocar de lado ambições pessoais ou partidárias e mirar o interesse maior do Brasil. É preciso que estes representantes cumpram seu mais nobre papel: agir em nome dos que os elegeram para defender pleitos legítimos e fundados no melhor interesse da Nação.

Ao mesmo tempo, é preciso que o governo faça a sua parte, cortando suas próprias despesas, priorizando o investimento produtivo e deixando de sacrificar a sociedade com aumentos de impostos.

É fundamental ainda apoiar todas as iniciativas de combate à corrupção e punir exemplarmente todos os desvios devidamente comprovados.

É nesse sentido que a indústria brasileira se associa ao apelo de união para que o bom-senso, o equilíbrio e o espírito público prevaleçam no Brasil.

Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira
Presidente da FIRJAN

Paulo Skaf
Presidente da FIESP

Sistema FIRJAN
INFORMA, FORMA, TRANSFORMA.

FIESP
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

Fonte: *O Estado de S. Paulo*, edição nº 44.488, 07/08/2015, p. A5.

Rousseff, Temer negou que o programa tenha sido desenvolvido para viabilizá-lo como presidente da República após o processo de *impeachment*. Contudo, as declarações feitas por um político não devem ser tomadas ingenuamente pelo seu valor de face. Cabe cotejá-las com outras fontes e fatos, e nesse sentido elas não corroboram a fala do político.

Neste contexto, parte dos políticos do PMDB optou por sair estrategicamente do governo e começou a se articular com outras forças políticas para se tornar uma opção de poder, que pudesse substituir Rousseff em caso de *impeachment*. O vice-presidente Michel Temer assumiu a liderança desse grupo quando deixou a função de principal articulador político do governo com o PMDB (Franco, 2018; Sadi et al., 2015).

Simultaneamente, parte da oposição, liderada em certa medida pelo PSDB e pelo DEM, passou a defender a realização de novas eleições como condição para a superação das crises política e econômica (Lima, 2015a). Os políticos desses partidos se opunham ao processo de *impeachment*, uma vez que, caso este ocorresse, o resultado seria a ascensão de Michel Temer à Presidência da República.²⁵⁸ A estratégia de parte do PSDB consistia em buscar a anulação da chapa Dilma-Temer por meio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o que obrigaria a convocação de novas eleições,²⁵⁹ caso a cassação ocorresse antes de se completarem dois anos do mandato presidencial. Por essa razão, os tucanos demonstravam relutância em apoiar o *impeachment* naquele momento (Limongi, 2023). A declaração do vice-presidente Michel Temer sobre a necessidade de uma liderança capaz de unificar o país foi interpretada, por lideranças tucanas e democratas, como uma indicação de que o próprio Temer se apresentava como o político apto a exercer esse papel, substituindo Rousseff após um eventual processo de impedimento.

A articulação política da coalizão social para viabilizar a substituição de Dilma Rousseff na presidência iniciou-se com a apresentação de um programa de governo que buscava sinalizar, de forma clara, as reformas prioritárias em um eventual governo de Michel Temer. A ala do PMDB liderada por Temer enfrentava uma série de desafios para consolidar sua posição como alternativa viável ao governo de Rousseff, inclusive dentro do próprio partido.²⁶⁰

²⁵⁸ No contexto da organização da manifestação de 15 de março de 2015, o senador pessedebista, Aloysio Nunes Ferreira, declarou sobre o *impeachment* de Rousseff: “Não quero que ela saia, quero ver o governo sangrar, não quero ser governado pelo Michel Temer” (Venceslau; Hupsel Filho, 2015).

²⁵⁹ Em dezembro de 2015, Aécio Neves liderava as intenções de votos, segundo o Datafolha (Mendonça, 2015c).

²⁶⁰ Para compreender as disputas internas no PMDB, é útil analisar o diálogo entre o senador Romero Jucá (PMDB/RR) e Sérgio Machado, ex-presidente da Transpetro. No diálogo vazado pelo núcleo de Brasília da operação Lava-Jato, evidencia-se a reticência de parte do partido em aderir à opção pelo *impeachment* e em alçar Michel Temer à presidência da República. A conversa gravada aconteceu em 10 de março de 2016 (antes da votação da admissibilidade do processo de *impeachment* e a aceitação do Senado desse processo, que deu início ao afastamento de Rousseff da presidência), mas só foi divulgada em 23 de maio de 2016. O trecho é o seguinte:

“Machado - Rapaz, a solução mais fácil era botar o Michel.

Jucá - [concordando] Só o Renan que está contra essa porra. ‘Porque não gosta do Michel, porque o Michel é Eduardo Cunha’. Gente, esquece o Eduardo Cunha, o Eduardo Cunha está morto, porra.

Machado - É um acordo, botar o Michel, num grande acordo nacional.

Jucá - Com o Supremo, com tudo.

No mesmo mês em que o programa começou a ser elaborado, o PMDB, no Senado, já havia apresentado à presidenta Dilma uma agenda de reformas. Em 10 de agosto de 2015, o presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB/AL), apresentou à mandatária um documento intitulado “*Agenda Brasil*”,²⁶¹ no qual propunha um conjunto de medidas para enfrentar a crise. Entre as propostas, destacava-se a possibilidade de cobrança por serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), com base na faixa de renda, e na adoção de uma idade mínima para a aposentadoria. O programa foi bem recebido pelo ministro da Fazenda, que o classificou como uma “pauta estruturante”, e pela presidenta da República (FSP, 2015a). Esse conjunto de propostas ficou conhecido como “*Agenda Renan*” (Cruz, 2015). Contudo, como observa Singer, Rousseff não deu seguimento à agenda do Senado (Singer, 2018).

Em 31 de agosto de 2015, o governo enviou para o Congresso o projeto de Lei Orçamentário Anual de 2016 (LOA 2016) com uma previsão de déficit (Nery et al., 2015), o primeiro desde a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Dweck, 2022). A proposta foi recebida pelos agentes do mercado financeiro, pelo Congresso e pela mídia como uma “heresia”, uma vez que a notícia de que o governo apresentaria o orçamento com déficit derrubou o principal índice da Bolsa brasileira e contribuiu para a alta do dólar que atingiu o maior valor nominal desde dezembro de 2002 (FSP, 2015b).

No mesmo dia em que o projeto foi enviado para o Congresso, o vice-presidente, em um evento organizado pela revista “*Exame*”, criticou a proposta dizendo que não havia espaço para aumento de tributos. Temer disse que “[n]ão vamos pensar em carga tributária mais elevada. Ninguém quer isso, ninguém suporta mais isso” (Lima; Ferreira; Cruz, 2015). Um dia antes, ele já havia se reunido com empresários e, segundo foi informado à imprensa, manifestou preocupação com a possibilidade de o país perder o grau de investimento atribuído por agências internacionais de classificação de risco (Almeida, 2016). De fato, isso ocorreu em 9 de setembro de 2015, ocasião em

Machado - Com tudo, aí parava tudo.

Jucá - É. Delimitava onde está, pronto.” (Macedo, 2016).

Para uma reconstituição, no contexto do recrudescimento da Lava-Jato, das disputas internas enfrentadas por Temer no PMDB e a articulação política realizada no Congresso, ver (Limongi, 2023). O autor argumenta que não foi por razões programáticas que Rousseff foi substituída, e concordo com essa análise. Contudo, em uma conjuntura crítica, a construção de um programa de governo para articular uma coalizão social torna-se fundamental. Se a causa do afastamento de Rousseff não foi o programa do PMDB não significa que ele não tenha sido relevante para a construção da nova coalizão social. Para uma crítica ao uso do conceito de coalizão apenas em seu sentido estrito, ou seja, como descrição das articulações político-partidárias para a construção de maiorias no governo, ver (Ianoni, 2018).

²⁶¹ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/08/12/agenda-brasil>. Acesso em: 09 out. 2025.

que a agência *Standard & Poor's (S&P)* rebaixou a nota de crédito do Brasil, fazendo com que o país perdesse o selo de bom pagador (Sciarretta; Landim, 2015). Como destaca Almeida,

[a] *S&P* foi a primeira agência de classificação de risco a elevar o Brasil ao grau de investimento, em abril de 2008, no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Naquele momento, a reação deu-se em cadeia: após a primeira obtenção de *investment grade*, vieram as chancelas da *Fitch* (maio de 2008) e da *Moody's* (setembro de 2009). Agora, em 2015, a *S&P* era a primeira a rebaixá-lo - com risco similar de rebaixamento em cadeia (Almeida, 2016, p. 69).

Diante das pressões políticas e econômicas, o governo encaminhou ao Congresso Nacional um conjunto de medidas voltadas à elevação do resultado primário. O Legislativo aprovou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2016, estabelecendo a meta de superávit primário. A LDO previa um resultado positivo de R\$ 24 bilhões.²⁶² No início da execução orçamentária de 2016, em fevereiro, a combinação entre a recessão e a não aprovação de parte dessas medidas levou o governo a propor a revisão da meta de resultado primário (Dweck, 2022). Essa proposta de revisão estimava um déficit de R\$ 96,7 bilhões, embora a pauta do *impeachment* passasse a dominar a agenda legislativa, reduzindo a capacidade de articulação do Executivo para aprovar medidas essenciais à condução do governo. Com o afastamento de Rousseff, em 12 de maio, o Congresso aprovou, em 25 de maio, o pedido do governo interino para fixar a nova meta de déficit na casa dos R\$ 170,5 bilhões (Agência Senado, 2016).²⁶³

Quando “*Uma ponte para o futuro*” começou a ser elaborado, como apontado mais acima, a ala do PMDB do Senado, liderada por Renan Calheiros (PMDB/AL) já vinha discutindo uma agenda de reformas e buscando influenciar os rumos do governo.²⁶⁴ Nesse contexto, a Fundação Ulysses Guimarães (FUG) iniciou a redação do programa,²⁶⁵ baseada na determinação direta do vice-presidente Michel Temer. O trabalho foi conduzido por um grupo restrito, aparentemente com o intuito de evitar retaliações e resistências internas, no próprio PMDB, e externas, de outros atores políticos. Àquela altura, o grupo de Temer ainda não dispunha de apoio suficiente no Congresso para propor o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff.

²⁶² Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13242.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

²⁶³ Lei nº 13.291, de 25 de maio de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13291.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

²⁶⁴ O PT também lançou um programa como resposta à crise, mas já no final de fevereiro de 2016, no aniversário de 36 anos do partido (Klein, 2016).

²⁶⁵ No período, a FUG era presidida por Moreira Franco, um antigo aliado de Michel Temer.

Assim, o programa é interpretado, neste trabalho, como um primeiro passo na construção de apoio político à derrubada do governo, tendo início pela aproximação com o empresariado por meio de um conjunto de reformas de orientação neoliberal. A estratégia parece ter sido a de estreitar vínculos, em um primeiro momento, com o setor empresarial, de modo a construir uma base de sustentação fora do Parlamento para, em seguida, aproveitar um eventual contexto favorável no Congresso que viabilizasse o processo de *impeachment* e, posteriormente, a consolidação de um governo liderado pelo PMDB. Por essa razão, o programa dialogava diretamente com o contexto político e econômico do país, a partir da perspectiva da classe capitalista, incorporando as demandas do empresariado, ainda que sem articulação prévia com os congressistas. As observações de um informante²⁶⁶ que acompanhou de perto o debate em torno do programa ajudam a compreender como seus propositores interpretavam a crise e quais soluções consideravam mais adequadas diante daquele cenário. Segundo ele, a origem da crise residia em problemas estruturais recorrentes, cuja superação exigia disciplina fiscal e correção de rumos:

na realidade, se você for rigoroso, nós não temos só uma década perdida [década de 1980]. Nós estamos na quarta década perdida. O Brasil parou de crescer e vem tropeçando, dá um fôlego, mas não resiste e tropeça novamente. E as razões são as mesmas. As pessoas parecem que não conseguem aprender. E acho que você pode reduzir, então, a duas coisas. A primeira é que não se pode gastar mais do que se tem. Não existe milagre nisso (Entrevistado 1, 2024).

O diagnóstico de desequilíbrio das contas públicas aparece, assim, como o eixo que orienta o programa, entendido por seus defensores não como um documento doutrinário, mas como uma resposta pragmática a um impasse político e econômico. O informante também destacou o caráter estratégico e adaptável do texto, sugerindo que ele fora elaborado com cautela diante do ambiente político da época:

(...) ali [*“Uma ponte para o futuro”*] estavam os pontos críticos e as propostas para enfrentar aqueles pontos críticos, que não eram dogmáticas. Algumas foram adaptadas à realidade, até porque nós tínhamos muita experiência parlamentar. Sabíamos como funcionava aquilo ali [Congresso Nacional]. E aquilo ali tem muro baixo, Brasília tem muro baixo. Tem que tomar um cuidado danado porque todo mundo vê e fala (Entrevistado 1, 2024).

A fala evidencia que, mais do que guiada por um compromisso ideológico com o neoliberalismo, a adesão do PMDB à agenda de austeridade foi orientada por pragmatismo. Depreende-se, portanto, que o objetivo principal dessa empreitada consistia em viabilizar a formação de uma nova coalizão social em torno da liderança de Michel Temer, por meio de reformas percebidas

²⁶⁶ A entrevista foi realizada em Brasília nos dias 13 e 14 de maio de 2024.

como eficazes para conquistar apoios estratégicos, e não com base na defesa de um princípio doutrinário previamente consolidado na FUG ou no partido.

Conforme relatado pelo informante, a metodologia adotada para elaborar o programa envolveu a consulta a integrantes de distintas instituições acadêmicas (incluindo universidades como a USP, a Fundação Getúlio Vargas, o Insper e a PUC²⁶⁷), além de associações empresariais de diferentes segmentos. Ainda segundo ele, o empresariado teria desempenhado um papel relevante na formulação das propostas do programa. Aparentemente, os itens específicos do programa foram propostos por participantes distintos, segundo os interesses específicos dos proponentes. Não obstante os nomes desses participantes não tenham sido citados, o informante destacou que o processo buscou garantir que todos os envolvidos se identificassem com o conteúdo final, “para que as pessoas se sentissem autoras do documento, se engajassem no documento” (Entrevistado 1, 2024). Esse relato sugere uma articulação de diferentes interesses na definição do documento. A coordenação do programa coube ao presidente da FUG, Moreira Franco (Guandalini; Alvarenga, 2015). A redação final dele foi do economista Roberto Brant, ex-ministro da Previdência (2001-2002) do segundo mandato de FHC (1999-2002). Almeida, que na época era assessor de comunicação da presidência, afirma que o documento peemedebista foi feito da seguinte forma:

Com a falência da agenda econômica e com Joaquim Levy bombardeado pelo PT, o vice-presidente encomendara a Moreira Franco, presidente da Fundação Ulysses Guimarães, ligado ao PMDB, um programa com proposta para o país. Embarcou na produção Roberto Brant, ex-ministro da Previdência de Fernando Henrique Cardoso, que pediu ajuda ao professor Delfim Netto, que por sua vez conversou com José Serra (Almeida, 2016, p. 124).

O informante confirmou que Brant participou da preparação do programa, elaborando sua redação final e dando-lhe um nome: “*Uma ponte para o futuro*”.²⁶⁸ Segundo Brant, Michel Temer leu as 12 versões do programa (Salomão, 2016), mas essa informação não foi confirmada pelo informante, que destacou que o então vice-presidente leu as versões, mas sem especificar quantas versões foram elaboradas. Além disso, ao ser questionado sobre o que fora deixado de lado nas versões, o informante foi evasivo.

De acordo com o informante entrevistado, o processo de elaboração iniciou-se em agosto e foi apresentado em 29 de outubro de 2015. O documento possui 19 páginas e está estruturado em seis

²⁶⁷ O informante não especificou qual PUC.

²⁶⁸ Para uma análise semiótica detalhada da metáfora de “ponte” e sua articulação com os efeitos de sentido do discurso neoliberal, ver (Neto; Ericson, 2020). Os autores destacam como a metáfora reforça um ideal de progresso associado à ruptura com o passado petista e silencia as contradições sociais em prol de um futuro idealizado.

seções, além de uma breve apresentação inicial. As seções são as seguintes: (1) “Um retrato do presente”; (2) “A questão fiscal”; (3) “Retorno a um orçamento verdadeiro”; (4) “Previdência e demografia”; (5) “Juros e dívida pública”; e (6) “Uma agenda para o desenvolvimento”.

À época do lançamento, o programa teve ampla repercussão nos meios de comunicação (Matoso; Passarinho, 2015) e foi bem aceito pelo meio empresarial (Agostine, 2015). O documento foi lançado 34 dias antes de Eduardo Cunha dar início ao processo de *impeachment* de Rousseff, apesar de, nesse momento, não ser compatível com o próprio programa do PMDB, que continha críticas às reformas neoliberais realizadas na década de 1990. Como observa o jornal *Valor Econômico* em editorial sobre o programa,

[a] clareza e radicalidade das propostas, porém, suscitam a questão imediata de saber que partidos poderiam encampá-las e apoiá-las no Congresso. A resposta: quase nenhum. Nem mesmo o PMDB, que ainda mantém em seu programa frases como: “A partir da década de 90, os ‘neoliberais’, radicalizando a proposta liberal, promoveram o desmonte do Estado, a desorganização da atividade produtiva e a profunda deterioração das condições de vida do nosso povo (‘PMDB: Democracia com Desenvolvimento’)” (Valor Econômico, 2015).

Temer reconhece a importância do programa para o próprio governo ao afirmar que, “cheguei ao governo com um programa coincidentemente preestabelecido, que era a ‘Ponte para o Futuro’, e quem olhar, hoje, para este documento, vai verificar que, ao longo do tempo, nós acabamos aplicando todos os preceitos e os programas aí estabelecidos” (Temer, 2020, p. 12 grifos meus).

Singer sugere que o programa foi inspirado pelo artigo dos economistas Mansueto Almeida, Marcos Lisboa²⁶⁹ e Samuel Pessôa intitulado “*Ajuste inevitável*” (Almeida; Lisboa; Pessôa, 2015), publicado em meados de julho no jornal *Folha de S. Paulo* (Singer, 2018). Nele, os autores argumentavam que os gastos públicos saíram do controle em 2009, mas o problema seria mais profundo, uma vez que se tratava de uma questão estrutural. Por isso, defenderam que “a crise fiscal não decorre apenas do descontrole das contas públicas nos últimos anos. *A crise é mais profunda e requer um ajuste mais severo e estrutural para permitir a retomada do crescimento*” (Almeida; Lisboa; Pessôa, 2015, p. 4 grifos meus). Isso de fato se aproxima do diagnóstico apresentado mais acima pelo Entrevistado 1.

²⁶⁹ Em entrevista realizada *on-line* em 31 de novembro de 2023 com um experiente jornalista brasileiro, foi informado pela fonte que o economista Marcos Lisboa participou do governo Lula I por influência do empresário Jorge Paulo Lemann (Entrevista 2, 2023).

Assim que o documento foi lançado, apresentou-se ao empresariado com o objetivo de angariar apoio antes mesmo de Michel Temer consolidar sua liderança no interior do PMDB e, posteriormente, ampliar a disputa política, priorizando o *impeachment* como mecanismo de deposição da presidenta Dilma Rousseff, em vez da cassação da chapa presidencial. Não se afirma aqui que, após o lançamento de “*Uma ponte para o futuro*”, a formação de uma nova coalizão tenha ocorrido de maneira linear, agregando apoios gradualmente até que se alcançasse força suficiente para pautar o *impeachment* no Congresso. Ao contrário, a crise política foi marcada por avanços e recuos, com elevado grau de imprevisibilidade quanto ao desfecho do conflito. Isso é evidente no início de 2016, quando, embora Eduardo Cunha já tivesse deflagrado o processo de impedimento, o governo ainda dispunha de condições políticas para permanecer no poder. Como sintetiza Limongi naquele momento, “[a]comodar e esperar. Tocar o barco e sobreviver da melhor forma possível, essas eram as palavras de ordem. Aos que haviam jogado suas fichas no *impeachment*, restava apenas se resignar” (Limongi, 2023, p. 131).

Nesse sentido, o que se aponta é que o programa de governo funcionou como um instrumento para habilitar a ala do PMDB, liderada por Michel Temer, a consolidar tanto uma nova coalizão quanto sua própria liderança, criando as condições para substituir Rousseff na Presidência. O programa funcionou como um tipo de pré-requisito; o fator determinante foi o processo político, que, por sua vez, se entrelaçava com o agravamento da crise econômica.

A crise política ganhou novos contornos em março de 2016, a partir das ações da operação Lava Jato, no âmbito da 24ª fase da Operação. Em 04 de março de 2016, o ex-presidente Lula foi levado coercivamente para depor em uma sala da Polícia Federal no aeroporto de Congonhas (Melo, 2016), e tal fato foi amplamente coberto pelos meios de comunicação de massa e de modo nada imparcial (Barbosa, 2016). Em 09 de março de 2016, lideranças do PSDB e PMDB se reuniram e fecharam acordo em torno do *impeachment* e da liderança de Michel Temer, como ficou evidente após o vazamento das conversas gravadas pelo presidente da Transpetro, Sérgio Machado, com o senador Romero Jucá (PMDB/RR).²⁷⁰ O diálogo ocorreu dois dias após o encontro entre as lideranças partidárias, e nele Jucá detalha a Machado os termos negociados. Esses áudios, no entanto, só vieram a público em 24 de maio de 2016, mais de um mês depois de a Câmara dos Deputados aprovar a admissibilidade do processo de *impeachment*.²⁷¹ Na conversa, Jucá menciona, ainda que de forma

²⁷⁰ Uma parte do diálogo já foi citado na nota 260.

²⁷¹ Dilma Rousseff foi provisoriamente afastada da presidência em 12 de maio de 2016.

tangencial, o programa de governo elaborado pelo grupo de Temer, sugerindo que o *impeachment* não fora motivado pela imposição de uma nova agenda de reformas. Contudo, tal agenda contribuiu para que o empresariado apoiasse o afastamento de Rousseff, ao tornar explícitas as medidas que seriam adotadas caso Temer assumisse a Presidência. Como afirmou Jucá: “[o] Renan reage à solução do Michel. P..., o Michel, é uma solução que a gente pode, antes de resolver, negociar como é que vai ser. ‘Michel, vem cá, é isso e isso, isso, vai ser assim, *as reformas são essas*’” (Valente, 2016b grifos meus). Assim, o objetivo central do sistema político não era a implementação das reformas neoliberais propostas em “*Uma ponte para o futuro*”. Todavia, ao explicitar quais seriam essas reformas, o processo de *impeachment* adquiriu maior legitimidade política e favoreceu a consolidação de uma nova coalizão, na qual determinados atores sociais vislumbravam a concretização de seus interesses.

Ainda em março, o cenário político continuou a se acirrar. No dia 13, ocorreu uma das maiores manifestações pró-*impeachment* até então (FSP, 2016a). Três dias depois, em edição extra do *Diário Oficial da União* (DOU), o ex-presidente Lula foi nomeado ministro-chefe da Casa Civil. Na mesma data, após o anúncio da nomeação, o juiz da Lava Jato em Curitiba divulgou ilegalmente gravações de uma conversa telefônica entre a presidenta Dilma Rousseff e Lula (Limongi, 2023). Em 17 de março, a Câmara dos Deputados instalou a comissão especial para analisar o pedido de *impeachment* (Queiroz, 2021) e, no dia seguinte, o ministro do STF Gilmar Mendes suspendeu a nomeação de Lula para a Casa Civil (Oliveira, 2016). No final do mês, dia 29, o PMDB, após 13 anos de aliança com o PT, deixa a base do governo de Dilma Rousseff (Álvares; Lima; Uribe, 2016). Como argumenta Limongi:

[c]apitaneada pelo PMDB, a debandada dos partidos que davam sustentação aos governos do PT foi um movimento defensivo. O PT e o governo Dilma eram cargas a serem lançadas ao mar para salvar a embarcação. O PSDB aderiu e apoiou o *impeachment* por estar no mesmo barco. Todos correram para assegurar seu lugar nos botes salva-vidas (Limongi, 2023, p. 157).

Em 17 de abril, a Câmara dos Deputados aprovou, por 367 votos favoráveis, a admissibilidade da abertura do processo de *impeachment* (Queiroz, 2021).

Temer e outros representantes do PMDB defenderam veemente que o programa havia sido produzido para viabilizar uma futura candidatura presidencial do partido em 2018, e não para interferir diretamente no processo de impedimento de Rousseff (Temer, 2020; TWEL, 2021). Tal justificativa contribui para ocultar que o documento foi moldado por interesses específicos

apresentados como se representassem o interesse coletivo e, ademais, implementado sem ter sido legitimado eleitoralmente.

Assim, os direitos sociais consolidados ao longo do complexo processo de redemocratização foram alterados por meio de procedimentos institucionais que dificilmente poderiam ser caracterizados como manifestações da participação democrática. Nesse ponto, é oportuno retomar as observações de Lessenich sobre a democracia, que, ainda que tomadas em sua formulação mais elementar, permitem problematizar tanto o processo de elaboração do programa quanto a concepção de “escolha dos eleitores” a que ele supostamente corresponde. Segundo o autor,

por “democracia” deve-se entender aqui, em uma primeira aproximação, o igual direito de todos os cidadãos e cidadãs de participar, em igual medida, da configuração coletiva das condições sociais de vida que lhes dizem respeito. *A igual participação na configuração política das próprias condições de vida.* Pode parecer, à primeira vista, uma concepção meramente formal da democracia. Mas é também uma concepção que tem muito a oferecer (Lessenich, 2022, p. 22–3 grifos no original).²⁷²

O programa e a forma como Temer foi alçado à presidência evidenciam que, além dos deputados e senadores atuarem, na prática, como eleitores, seus formuladores buscaram deliberadamente o apoio da classe capitalista. Além disso, não se tratava apenas de um plano para um governo de transição até a eleição subsequente, mas de um projeto político mais amplo, ancorado na premissa de que seria necessário “reconstituirmos o Estado brasileiro” (Fundação Ulysses Guimarães, 2015, p. 4).

Logo após o lançamento do documento, um assessor próximo a Temer declarou à revista *Veja* que o texto representava “o plano econômico de Temer para o futuro governo do PMDB” (Bonin; Pereira, 2015). Ainda segundo ele, a iniciativa visava sinalizar ao empresariado que “alguém está pensando em uma saída para esta crise. E esse alguém é Michel Temer” (Bonin; Pereira, 2015).

Embora o programa tenha orientado decisivamente o governo Temer, sua relevância antecede a efetiva posse presidencial, desempenhando função estratégica na articulação de uma nova coalizão social que o sustentou politicamente. Contudo, esse aspecto tem recebido limitada atenção, ou seja,

²⁷² No original: “por ‘democracia’ deberá entenderse aquí, en una primera aproximación, el igual derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a participar en igual medida de la configuración colectiva de las condiciones sociales de vida que les conciernen. La igual participación en la configuración política de las propias condiciones de vida. Puede que suene, en primera instancia, como una concepción meramente forma de la democracia. Pero es también una concepción que se las trae”.

o papel do documento como amalgama para a nova coalizão social.²⁷³ Em parte, isso decorre, pois presume-se que o próprio contexto unificou os interesses das distintas frações do capital e dos políticos que se alinharam em torno de Michel Temer, tendo a austeridade como base de sustentação dessa coalizão.

Do ponto de vista da disputa partidária, pode-se apontar que o programa teve o papel de unificar o PMDB em torno da liderança de Temer e seu grupo. Como explica o informante sobre o programa, “[nó]s andamos o Brasil inteiro com aquele programa debaixo do braço, discutindo o programa. Então, quando chegou a necessidade, o processo político evoluiu (...) todo mundo conhecia” (Entrevistado 1, 2024).

Do ponto de vista da coalizão mais ampla, o documento delimitou os ônus do “ajuste estrutural”, sinalizando que este não recairia sobre o capital, uma vez que o foco seria a redução dos gastos sociais. Isso evidencia a importância atribuída à definição das diretrizes econômicas que orientariam um eventual governo Temer. Além das prioridades explicitadas em “*Uma ponte para o futuro*”, destaca-se um aspecto central: o PMDB detinha capacidade de ação e, conseqüentemente, condições políticas para concretizar a agenda de reformas, caso o novo governo realmente se engajasse na concretização delas – aspecto que será analisado no próximo capítulo. No plano econômico, “*Uma ponte para futuro*” apresentou-se como um projeto ancorado nos princípios da chamada “*austeridade expansionista*”, discutida no início desse capítulo, alinhado à agenda que vinha se consolidando desde o período eleitoral e ao longo da crise de 2015. No plano político, ao demonstrar que o *impeachment* abriria caminho para a ascensão de Temer à Presidência, criar-se-iam as condições para costurar alianças e angariar apoio a um futuro governo comprometido com a execução dessa agenda.

A natureza das reformas propostas por Temer parece não ser conflitiva dentro da burguesia, pois não envolve alterações estruturais capazes de modificar o regime de acumulação, diferentemente do que ocorreu na primeira onda de reformas neoliberais. Como indicam Araujo e Gentil, o governo de Fernando Henrique Cardoso

promoveu profundas modificações estruturais na economia brasileira, sendo os mais notórios sentidos pela indústria – que perdeu participação no PIB, tornou-se menos

²⁷³ Pode-se destacar alguns dos estudos que analisaram o programa a partir de perspectivas importantes, mas diferente da desenvolvida aqui, como a pesquisa de Cavalcanti e Venerio que analisa o programa sob a ótica dos direitos humanos (Cavalcanti; Venerio, 2017), a pesquisa de Neto e Ericson que faz uma análise materialista do discursos do programa (Neto; Ericson, 2020) e a de Fabrício de Oliveira que faz um balanço das propostas de ajuste fiscal que fizeram parte do debate público, inclusive a proposta do PMDB (Oliveira, 2015).

densa e de desnacionalizou – e no mercado de trabalho, na forma do aumento do desemprego, em grande parte oriundo do processo de reestruturação produtiva imposto pela abertura comercial, mas também decorrente do baixo dinamismo econômico (Araujo; Gentil, 2021, p. 425).

Uma política orientada à mudança do regime de acumulação provavelmente demandaria a construção de mecanismos compensatórios para os setores que se percebessem prejudicados pelo pacote de reformas, tal como ocorreu na primeira onda de reformas neoliberais na América Latina, inclusive no Brasil (Etchemendy, 2015). Segundo Etchemendy, nesse tipo de contexto, as disputas políticas tendem a se concentrar em negociações voltadas a compensar setores econômica e organizacionalmente poderosos, com vistas a neutralizar resistências e viabilizar a implementação de reformas (Etchemendy, 2015). Além disso, tais transformações dificilmente ocorreriam de maneira puramente endógena, dado o papel das pressões externas exercidas por organismos internacionais e pelos mercados financeiros. No caso analisado, a inexistência de propostas de alteração estrutural que implicassem custos claros para setores específicos reduziu o potencial de conflitos no interior da nova coalizão favorável ao ajuste fiscal, dispensando negociações compensatórias que poderiam fragilizá-la.

O foco central do programa reside na crise fiscal, apresentando a redução dos gastos públicos, especialmente os gastos sociais, como a tábua de salvação financeira do Estado, uma vez que estes são considerados excessivos para o orçamento. Uma das principais preocupações é garantir a estabilização da relação entre o estoque da dívida do setor público e o PIB (relação dívida/PIB). O uso do termo “estabilização” nesse contexto possui um sentido bastante restrito. Como destacam Sicsú e Vidotto, embora em outro contexto, mas perfeitamente aplicável ao diagnóstico e às propostas de reformas do PMDB, o termo “estabilização”:

apenas busca sinalizar que o governo é capaz de saldar seus compromissos financeiros junto aos credores do Estado. Fica, portanto, excluída a possibilidade de implementação de uma política fiscal ativa, que buscaria estabilizar a taxa de crescimento do PIB num patamar elevado (Sicsú; Vidotto, 2007, p. 112).

Embora o programa trate a questão como sendo de natureza estritamente técnica, é possível observar que seu objetivo central é assegurar a solidez do principal ativo financeiro do país, a dívida pública. Essa ênfase revela uma dimensão social subjacente, pois, como explica Bin,

[e]m termos sociológicos, engendra uma relação especial de classes – devedores e credores – que aprofunda a transferência de excedentes das classes produtoras – trabalhadores – e outros segmentos materialmente desfavorecidos, como os dependentes de políticas de bem-estar, para um reduzido segmento apropriador, neste caso, a finança” (Bin, 2017, p. 26).

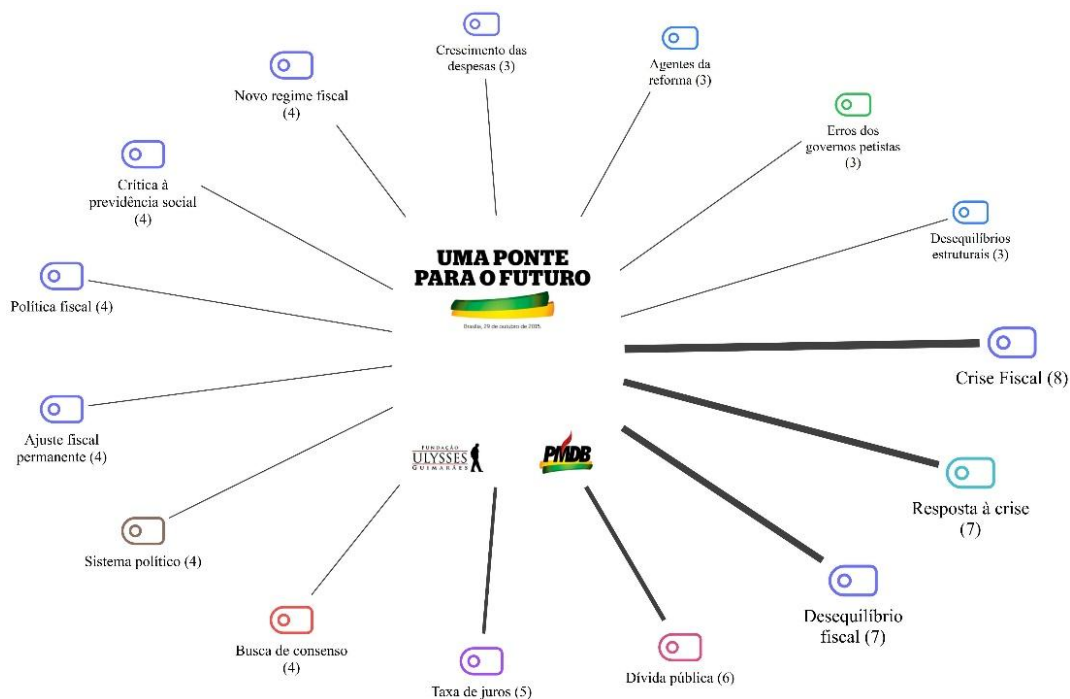
Trata-se de uma relação especial entre classes que se desenvolve por meio do Estado, sendo diferente da expropriação econômica de mais-valor na relação capital-trabalho *stricto sensu* (Bin, 2017).

O documento parte do diagnóstico que o Estado brasileiro enfrenta uma grave crise fiscal e sugere ser essa a razão pela qual a economia brasileira não consegue crescer no mesmo patamar das economias ricas desde a década de 1970. Ressalta, ainda, que o desempenho econômico brasileiro foi satisfatório no século XX, mas que se encontra estagnado desde então. Argumenta-se que o Estado e seu tamanho não são problemas em si, mas sim a sua funcionalidade. Nesse sentido, cabe-lhe distribuir incentivos adequados à iniciativa privada e administrar os conflitos distributivos de forma racional e equilibrada. Isso depende, ainda segundo o programa, de como o Estado utiliza seus três instrumentos fundamentais: tributos, gastos públicos e regulação. O texto sugere, portanto, que o desempenho econômico decorre do modo como tais instrumentos são empregados. Portanto, a conclusão apresentada no texto é clara: o crescimento econômico é resultado de escolhas políticas.²⁷⁴ Se o Estado não for capaz de distribuir incentivos corretos ou estabelecer regras adequadas, o resultado será o baixo crescimento econômico ou a estagnação (Fundação Ulysses Guimarães, 2015). Dessa forma, atribui-se à política e ao sistema político a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso econômico.

Tal argumentação pode, à primeira vista, parecer contrária às premissas da problemática neoliberal, segundo a qual o mercado deve prevalecer sobre a política, em especial sobre a democracia. No entanto, uma análise mais atenta do programa revela outra interpretação. A concepção de Estado nele apresentada é influenciada pelo pensamento econômico que defende que a função precípua do Estado é melhorar a competitividade e garantir a sustentabilidade da dívida pública. Nessa perspectiva, o predomínio da política tem como finalidade impor as condições adequadas ao crescimento econômico. Assim, é possível afirmar que o crescimento econômico é uma opção política, pois trata-se de adotar o ordenamento institucional adequado, o qual, nos termos do programa, seria capaz de “distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada e administrar de modo racional e equilibrado os conflitos distributivos que proliferam no interior de qualquer sociedade” (Fundação Ulysses Guimarães, 2015, p. 4). É essa concepção que irá determinar a necessidade de recursos ou o tamanho da carga tributária. Nessa perspectiva, a política fiscal não deve ser conduzida de maneira a gerar desconfiança nos agentes econômicos sobre a capacidade estatal de

²⁷⁴ “o crescimento econômico duradouro e sustentável é uma escolha da política, do sistema político e dos cidadãos como agentes políticos” (Fundação Ulysses Guimarães, 2015, p. 4).

Figura XIV – Quinze códigos mais frequentes de “Uma ponte para o futuro”



Fonte: Elaboração própria.

Como observado no capítulo anterior, a adoção da chamada “*Agenda Fiesp*” fez com que a desonerações fiscais ganhassem centralidade na política econômica. Ao longo do primeiro mandato de Rousseff, a política de desonerações se generalizou para diversos setores da economia ao ponto de não ser possível mais identificar um caráter industrialista. “O conjunto dessas políticas gerou uma forte perda de arrecadação pelo governo federal” (Carvalho, 2018, p. 71). A arrecadação federal foi menor no primeiro governo Rousseff – cresceu apenas 2,9% a.a. – em comparação a 6,1% a.a. nos dois governos Lula e 8,4% a.a. no segundo governo FHC. Isto por causa da queda do ritmo da atividade econômica, mas também pelo efeito das desonerações. Como sugerem Chernavsky, Dweck e Teixeira, o déficit orçamentário foi causado pelas políticas econômicas e pela mudança no ciclo econômico e não por um incontrolável aumento dos gastos sociais (Chernavsky; Dweck; Teixeira, 2020). Tal como destaca Blyth,

a maioria das discussões sobre a dívida governamental e o que fazer com ela não só confunde e interpreta mal causa e efeito, mas também assume a forma de moralidade entre “boa austeridade” e “má despesa” que podem nos levar para um período de cortes orçamentários que se viram contra nós mesmos (Blyth, 2020, p. 39).

A correlação de forças durante a crise favoreceu a prevalência da tese segundo a qual havia um desequilíbrio estrutural. Dessa forma, a crise fiscal não resultaria apenas do descontrole das contas públicas nos últimos anos, mas de causas mais profundas, exigindo um ajuste severo e de natureza

estrutural para permitir a retomada do crescimento. Nesse contexto, o programa do PMDB sustenta ser o momento em que o país deve “encarar de frente o seu destino” (Fundação Ulysses Guimarães, 2015, p. 2). O documento é explícito ao afirmar que a solução para o desajuste fiscal “*será muito dura para o conjunto da população*, [e] terá que conter medidas de emergência, mas principalmente reformas estruturais” (Fundação Ulysses Guimarães, 2015, p. 6 grifos meus). A análise de conteúdo indica que o texto apresenta, em tom alarmista, as reformas estruturais como a principal saída para a crise enfatizando a urgência de reformas legais e constitucionais capazes de evitar o retorno contínuo de uma crise fiscal, a qual, sem tais reformas, tenderia a se tornar “cada vez mais intratável, até chegarmos finalmente a uma espécie de colapso” (Fundação Ulysses Guimarães, 2015, p. 6).

O uso do termo “população”, citado anteriormente, pode sugerir que todas e todos seriam igualmente convocados a contribuir para o esforço fiscal. No entanto, como observa Blyth, quando “a despesa do Estado é cortada, os efeitos são, simplesmente, distribuídos de forma injusta e insustentável” (Blyth, 2020, p. 41). Mattei, ao analisar a primeira experiência moderna de austeridade, demonstra que essa política serve para consolidar as relações capitalistas de produção, assegurando a acumulação de capital às custas das classes trabalhadoras (Mattei, 2022). Esse controle é exercido por meio de cortes nos gastos sociais, repressão salarial e desvalorização do trabalho organizado. Além disso, a autora enfatiza que as políticas de austeridade frequentemente são impostas por tecnocratas que excluem a participação pública nas decisões econômicas, protegendo os interesses do capital sob o pretexto de uma suposta “neutralidade econômica” (Mattei, 2022).

Retomando a distinção formulado por Przeworski, mencionada no início da seção I deste capítulo, a alocação e a distribuição de recursos, na relação entre mercado e democracia, acabam subordinadas à lógica de mercado (Przeworski, 1995). O crescimento econômico, então, é apresentado como solução, como se fosse, por si só, capaz de resolver os problemas distributivos. Essa visão remete ao pensamento econômico clássico, segundo o qual os mecanismos de mercado garantiriam uma distribuição justa de renda entre os que participam do processo de criação de riqueza (Oliveira, 2018a). Nessa linha, o programa afirma: “[c]rescer a economia não é uma escolha que podemos fazer, ou não. É um imperativo de justiça, um direito que a população tem diante do Estado” (Fundação Ulysses Guimarães, 2015, p. 8). Isso implica que o acesso aos direitos sociais estaria condicionado ao acesso via mercado, pois, com o crescimento econômico, haveria aumento da renda da população, o que, supostamente, permitiria solucionar os problemas históricos do país. Curiosamente, o texto faz referência ao século XX como modelo, embora, apesar do expressivo

crescimento do PIB brasileiro naquele período, os problemas sociais – como o acesso à educação e à saúde – tenham se ampliado ou permanecido sem resolução efetiva.

Nesse arranjo sociopolítico, prevalece a “*justiça de mercado*”, entendida como a distribuição da produção, conforme a avaliação do desempenho individual no mercado, expressado pelos preços relativos. Já a “*justiça social*” torna-se inviável, uma vez que se apoia em normas culturais e no direito estatutário, concedendo, a todos, o direito a um nível mínimo de vida, independentemente do desempenho econômico (Streeck, 2018, 2017). Nessa lógica, a política estatal passa a priorizar a satisfação dos credores, o chamado “mercado”, e, somente depois, a dos cidadãos e cidadãs. Streeck observa que os Estados modernos inicialmente deviam lealdade aos seus cidadãos e cidadãs, que ele chama de “*povo do Estado*”. No capitalismo neoliberal, contudo, emerge um novo tipo de “povo” a quem o Estado também deve atender: os credores, definidos pelo autor como o “*povo do mercado*”. Para cada um desses povos, prevalece uma forma distinta de relação, como esquematizado na tabela IX.

Tabela IX – O Estado democrático endividado e seus “*dois povos*”

Povo do Estado	Povo do mercado
Nacional	Internacional
Cidadãos	Investidores
Direitos civis	Exigências
Eleitores	Credores
Eleições (periódicas)	Leilões (permanentes)
Opinião pública	Taxas de juro
Lealdade	“Confiança”
Serviços de interesse público	Serviço da dívida

Fonte: (Streeck, 2018, p. 127).

Neste trabalho, de modo aproximado, são consideradas duas frações da classe capitalista como “*povo do mercado*” que influíram na definição da agenda de reformas como resposta à crise: o capital industrial, analisado principalmente por meio das ações da Fiesp; e o capital financeiro, examinado em parte pelas iniciativas da Febraban e pelas ações de agentes do mercado financeiro. Embora não sejam as únicas frações da classe capitalista, ambas são relevantes para compreender o conteúdo das reformas propostas no programa do PMDB. Essas frações desempenharam um papel destacado na construção da coalizão pró-austeridade, ainda que por razões distintas.

O argumento defendido neste estudo é que a fração industrial do capital apoiou a coalizão, principalmente por uma ação de resistência a novos tributos, no contexto das tentativas de encerrar as desonerações sobre a folha de pagamentos e de recriar a CPMF. Como observado anteriormente, o momento culminante dessa mobilização ocorreu em setembro de 2015, quando o governo Dilma

Rousseff enviou ao Congresso o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) com déficit, enquanto o programa do PMDB ainda estava em fase de formulação.

Por outro lado, do ponto de vista da fração financeira da classe capitalista, o momento decisivo foi a saída de Joaquim Levy do Ministério da Fazenda, em dezembro de 2015 (Martello; Alvarenga, 2015). Essa mudança fez com que o controle sobre a política fiscal e parte da política monetária deixasse de estar nas mãos de um agente alinhado ao mercado financeiro e formado sob um ideário compatível com a visão dessa fração sobre política fiscal. Como bem observa Glyn, “[o]s mercados financeiros não são neutros em matéria de redução do déficit” (Glyn, 2010, p. 81).²⁷⁵

A análise de conteúdo do programa mostra que ele dialoga diretamente com o déficit fiscal enfrentado em 2015 (Figuras XIII e XIV) e expressa as principais preocupações dos setores financeiro e industrial. Em outras palavras, busca preservar a segurança do principal ativo financeiro do país, e, ao mesmo tempo, atender à demanda imediata da indústria por evitar o aumento de tributos. O programa agregou interesses ao conseguir distribuir os ônus da crise para a classe trabalhadora, especialmente entre aqueles que dependem da prestação dos serviços públicos e dos benefícios sociais. O programa, portanto, atende mais ao “*povo do mercado*” do que o “*povo do Estado*”.

O programa do PMDB disputou com outros programas e saiu vencedor pela natureza da própria saída proposta, ou seja, a austeridade fiscal, afetando principalmente aquelas e aqueles que necessitam dos serviços públicos.

Como observa Mattei, *um diagnóstico de classe gera uma solução igualmente classista* (Mattei, 2022). Essa lógica se manifesta no enfoque do programa, centrado quase que exclusivamente nos gastos sociais, sem considerar os custos da dívida pública, que favorecem a valorização da riqueza financeira, nem os benefícios fiscais concedidos ao empresariado, os quais também comprometem as finanças públicas (Goularti, 2018).

²⁷⁵ “*Los mercados financieros no son neutrales en materia de reducción del déficit*”.

Capítulo VI – Austeridade na prática no governo Temer

(...) son los años de crisis los que hacen presión sobre los sistemas. Los tiempos difíciles exponen fuerzas y flaquezas al escrutinio de todos, permitiendo a los observadores ver unas relaciones que a menudo eran confusas en los periodos de prosperidad, cuando los buenos tiempos casi anulan la propensión a refutar y a desafiar. Los años de vacas flacas son tiempos en que se desploman las antiguas relaciones y hay que construir otras nuevas. Es entonces cuando se forman instituciones y pautas que persistirán hasta bien entrado el siguiente ciclo.
Peter Gourevitch. Políticas estratégicas en tiempos difíciles.

Gourevitch argumenta que crises econômicas constituem conjunturas críticas, “momentos de fluidez quando podem ocorrer várias coisas, mas somente uma ocorre na realidade” (Gourevitch, 1993, p. 9).²⁷⁶ Nesses períodos, padrões políticos se desestabilizam, alianças sociais se reorganizam e novas coalizões podem ser construídas ou reforçadas. Entre as crises de 2015 e 2016 no Brasil, duas forças políticas disputaram para se viabilizar como possíveis substitutos da presidenta Dilma Rousseff, cada uma apoiada em mecanismos institucionais distintos: o afastamento da presidenta por meio de um processo de *impeachment*, que abriria caminho para a posse do vice-presidente Michel Temer (PMDB); e a anulação da chapa Dilma-Temer pelo TSE, o que implicaria em uma nova eleição (caso ocorresse antes da metade do mandato), na qual Aécio Neves (PSDB/MG) despontava como favorito nas pesquisas de opinião (Mendonça, 2015c). Ainda que PSDB e PMDB²⁷⁷ representassem alternativas distintas de liderança, suas agendas convergiam em torno da adoção de um programa econômico liberalizante, indicando um certo consenso entre as frações dominantes do capital no Brasil quanto à necessidade de reformas fiscais, previdenciárias e trabalhistas, como apontado no capítulo III.

²⁷⁶ No original: “*momentos de flujo cuando pueden ocurrir varias cosas pero sólo una ocurre en realidad*”.

²⁷⁷ Singer argumenta que, desde 1945, quando o Brasil passa a ser uma democracia de massas, as forças políticas em disputa se mantêm essencialmente as mesmas, ainda que sob diferentes denominações. Ele identifica uma oposição bipolar entre um partido popular (antes o PDT, hoje o PT) e um partido de classe média (antes o PSD e, no período por ele contemporâneo até 2014, o PSDB), cuja relação seria mediada por um partido do interior (antes a UDN e, mais recentemente, o PMDB) (Singer, 2018). Já Boito Jr. oferece uma interpretação distinta: ele enquadra a dinâmica partidária brasileira posterior ao fim da ditadura dentro do esquema teórico que mobiliza, segundo o qual “a principal divisão no interior da classe capitalista tem sido aquela que distingue a burguesia interna da grande burguesia associada” (Boito Jr, 2025, p. 18). Nesse quadro, o PSDB seria o representante predominante da burguesia associada, enquanto o PT, ao adotar políticas desenvolvimentistas, expressaria os interesses da burguesia interna. Com o *impeachment* de Dilma Rousseff, o PMDB teria assumido o papel de principal representante da burguesia associada.

Do ponto de vista das possibilidades abertas naquele momento, ambas as alternativas expressavam caminhos políticos não necessariamente idênticos para a rearticulação de uma hegemonia neoliberal. No contexto das disputas políticas para liderar a nova coalizão social e, conseqüentemente, assumir o Executivo, foi a alternativa peemedebista que se impôs. Como destaca Gourevitch, momentos de crise não implicam determinação mecânica, mas abertura conjuntural, que se encerra com a vitória de uma estratégia capaz de consolidar alianças sociais e institucionais aptas a impor sua agenda (Gourevitch, 1993).

Nesse sentido, foi apontado nos capítulos anteriores a ascensão do PMDB como articulador da nova coalizão ampla, o que o tornou o condutor da agenda de reformas. O caminho do *impeachment* oferecia maior previsibilidade quanto ao desfecho institucional: em caso de afastamento da presidenta, o vice-presidente assumiria o cargo. Já a alternativa defendida pelo PSDB – a anulação da chapa presidencial e a convocação de novas eleições – implicava riscos consideráveis, sobretudo diante da possibilidade de retorno do ex-presidente Lula, que à época ainda se mantinha competitivo eleitoralmente, conforme indicavam as pesquisas de opinião (Mendonça, 2015a). É possível que, caso uma nova eleição tivesse sido realizada ainda em 2015, o candidato do PSDB fosse o mais competitivo; contudo, com o avanço da Lava Jato e a denúncia de que Aécio Neves também teria recebido propina, o senador passou a figurar entre os investigados por corrupção (Valente, 2015).

Segundo Limongi, para compreender as razões que levaram à deflagração e ao êxito do processo de *impeachment* – isto é, ao movimento do PMDB em buscar uma saída para a crise – é necessário investigá-las nas dinâmicas internas do sistema político-partidário (Limongi, 2023). O processo não teria sido determinado pelas manifestações de rua contrárias ao governo Dilma Rousseff, tampouco pelo programa partidário lançado pelo PMDB para um eventual governo próprio. O autor sustenta que o *impeachment* foi uma reação ao que André Singer denominou como “*ensaio republicano*” (Limongi, 2023), embora ele não adote essa terminologia. Aliás, pode-se afirmar que o “*ensaio republicano*” perdurou por mais tempo do que o “*ensaio desenvolvimentista*”, o qual foi abandonado por completo no segundo mandato de Rousseff. Como lembra Limongi, logo após ser reeleita, a presidenta concedeu sua primeira entrevista à Rede Record, reiterando seu compromisso com o “*ensaio republicano*” e em seu discurso de posse no TSE, propôs um “pacto nacional contra a corrupção” (Branco, 2015).

Não se descarta, nesta pesquisa, que o chamado “*ensaio republicano*” tenha sido um dos elementos que impulsionaram partidos e lideranças políticas a deflagrar o processo de *impeachment*.

Contudo, a resiliência do neoliberalismo e o colapso do “*ensaio desenvolvimentista*” também constituíram fatores decisivos, pois *moldaram as características de uma nova coalizão, mais ampla, e selaram a vinculação entre a burguesia brasileira e o sistema político-partidário*. Uma vez iniciado o governo Temer, essa agenda de reformas econômicas passou a ser implementada com maior intensidade. Assim, o argumento defendido aqui é o de que a coalizão parlamentar que se estruturou em torno do *impeachment* e, posteriormente, do governo Michel Temer, não teria obtido êxito sem o respaldo de uma coalizão mais abrangente, que ultrapassava os limites estritos do sistema político. Nessa coalizão ampliada, a burguesia exerceu papel central, sobretudo na definição da agenda de reformas implementada já durante o período de interinidade. Nesse processo, o programa econômico do PMDB cumpriu função estratégica, ao oferecer uma plataforma capaz de articular o apoio de diversas frações da classe capitalista e consolidar a hegemonia de uma agenda reformista de orientação neoliberal.

A construção do programa do PMDB, analisado no capítulo anterior, foi parte fundamental dessa estratégia de aglutinação de interesses. A esse programa, o PMDB somava sua capacidade de articulação no Congresso e sua posição privilegiada no Executivo. Em entrevista ao *Valor Econômico* durante o Fórum Econômico Mundial, em janeiro de 2016, o então presidente do Bradesco destacava a necessidade de uma “agenda de convergência”, indicando que o apoio da burguesia financeira se organizava menos em torno de lideranças políticas específicas e mais em torno da viabilidade de implementação de um programa de ajustes. Na entrevista, Luiz Carlos Trabuco disse que:

[e]xiste uma agenda tópica, que não pode ser rancorosa e nem dominada exclusivamente pela discussão política, mas de convergência. *As reformas são indispensáveis*. Quem vai usufruir delas não é o atual governo. São os próximos. O Brasil está envelhecendo antes de enriquecer. Já perdemos o bônus demográfico. *Ou a reforma previdenciária acontece ou, daqui a alguns anos, teremos um conflito de gerações*. As relações políticas estão tão esgarçadas que, resolvendo algumas pendências, talvez seja possível construir essa convergência. *Não falo em pacto nacional, nada disso, mas o entendimento em torno de uma agenda. Uma agenda de convergência talvez possa ser a surpresa positiva de 2016* (Moreira; Rittner, 2016, p. grifos meus).

Em 2016, consumaram-se as últimas etapas do processo analisado neste trabalho. Naquele momento, a agenda de reformas, que começara a se delinear nos anos anteriores e ganhara contornos mais definidos em 2015 com o programa do PMDB, passou efetivamente a ser implementada, uma vez que a nova coalizão social já se encontrava consolidada. Do ponto de vista da política fiscal, esse período marcou o desfecho da luta de classes em torno do orçamento público travada entre as duas

crises, culminando na adoção de uma política fiscal compatível com os interesses da fração hegemônica dessa coalizão, a qual constitucionalizou os princípios da austeridade.

Este capítulo examina a materialização da agenda de austeridade no governo Temer. Na primeira subseção, analisa-se a formação do novo governo e a implementação imediata da agenda anunciada previamente, destacando-se a centralidade da política fiscal na recomposição da coalizão no poder. Em seguida, reconstrói-se o processo de tramitação do chamado “*Teto de gastos*” no Congresso Nacional, enfatizando seus condicionantes políticos e institucionais. A terceira subseção investiga o apoio ativo da burguesia – em especial das frações bancário-financeira e empresarial – à aprovação da nova regra fiscal, evidenciando os mecanismos de exercício do poder estrutural. Por fim, a última subseção examina a condução da política monetária no período, com destaque para a ocupação de posições-chave no BCB por quadros oriundos do mercado financeiro, consolidando a assimetria entre política fiscal e monetária e a institucionalização da austeridade.

I. Michel Temer assume a presidência e cumpre a agenda prometida

Michel Temer assumiu a presidência interinamente em 12 de maio de 2016 e, ainda nesse período, em 15 de junho de 2016, enviou para o Congresso uma PEC que criava nova regra fiscal – posteriormente conhecida como “*Teto de gastos*”.

A desconfiança das diferentes vertentes do pensamento neoliberal – sejam elas a ordoliberal, a hayekiana ou a da *Public Choice*, para citar algumas – em relação à democracia já foi discutida anteriormente neste trabalho. Tal desconfiança decorre da convicção de que a democracia majoritária tende a ser capturada por demandas populares voltadas à redistribuição de renda e à expansão dos gastos públicos. Para conter essa propensão, considerada fiscalmente irresponsável e prejudicial à coordenação econômica mediada pelo sistema de preços – isto é, pelo mercado – essas correntes defendem a imposição de limites constitucionais e de regras estritas que afastem a política econômica das pressões eleitorais e da deliberação democrática. Assim, a política fiscal é progressivamente submetida a normas “impessoais e tecnocráticas”, concebidas para resguardar a ordem de mercado contra decisões políticas tidas como inflacionárias, populistas ou potencialmente desestabilizadoras da institucionalidade neoliberal. Nesse sentido, a criação de regras fiscais pode ser compreendida como parte da problemática neoliberal, centrada no diagnóstico e nas tentativas de preservar o funcionamento dos mercados, em especial, a integridade do sistema de preços, diante de pressões sociais e democráticas vistas como ameaças à estabilidade macroeconômica (Biebricher, 2018).

As regras fiscais são mecanismos que estabelecem limites numéricos para orientar, de forma permanente ou de longo prazo, a condução da política fiscal. Esses limites podem incidir sobre a arrecadação de tributos, as despesas públicas, os resultados fiscais, o endividamento do Estado ou sobre uma combinação dessas variáveis (Terra, 2023). A primeira etapa na elaboração de um arcabouço fiscal é a definição do objetivo a ser alcançado com as regras para, a partir daí, determinar os parâmetros e as características que devem ser adotados (Brochado et al., 2019).

A origem dessas regras remonta à crítica neoliberal à ampla discricionariedade das políticas fiscais, intensificada a partir dos anos 1980, no contexto do declínio do keynesianismo após a crise da década de 1970. Nessa perspectiva, normas constitucionais como a exigência de orçamento equilibrado seriam necessárias para assegurar a estabilidade econômica (Lopreato, 2022). No plano teórico, a defesa das regras fiscais está fortemente associada ao pensamento econômico dominante, destacando-se a *Public Choice* (ou Escola da Virgínia) como vertente relevante na formulação de princípios justificadores de sua adoção. Segundo essa abordagem, governantes tenderiam a implementar políticas fiscais de caráter “populista”, ampliando gastos para obter ganhos eleitorais de curto prazo, o que resultaria em déficits recorrentes (Butler, 2015). Para conter tal comportamento, seus defensores passaram a propor regras constitucionais de orçamento equilibrado, concebidas como restrições institucionais permanentes à ação governamental, com o objetivo de assegurar a estabilidade macroeconômica.

Sob a ótica do pensamento neoclássico, a tributação é considerada a única fonte legítima de recursos para o Estado. Parte-se da premissa de que o governo deve agir como uma empresa ou uma família, vivendo “dentro de suas possibilidades” e evitando déficits. Por isso, muitos autores dessa corrente, incluindo os vinculados à *Public Choice*, defendem “regras de orçamento equilibrado para proibir o governo de ultrapassar os limites das ‘receitas tributárias’” (Baugrine, 2025, p. 96).²⁷⁸ Assim, as regras fiscais são apresentadas como instrumentos capazes de limitar a margem de decisão dos governos na condução da política fiscal e de impor disciplina orçamentária (Lopreato, 2022; Terra, 2023).

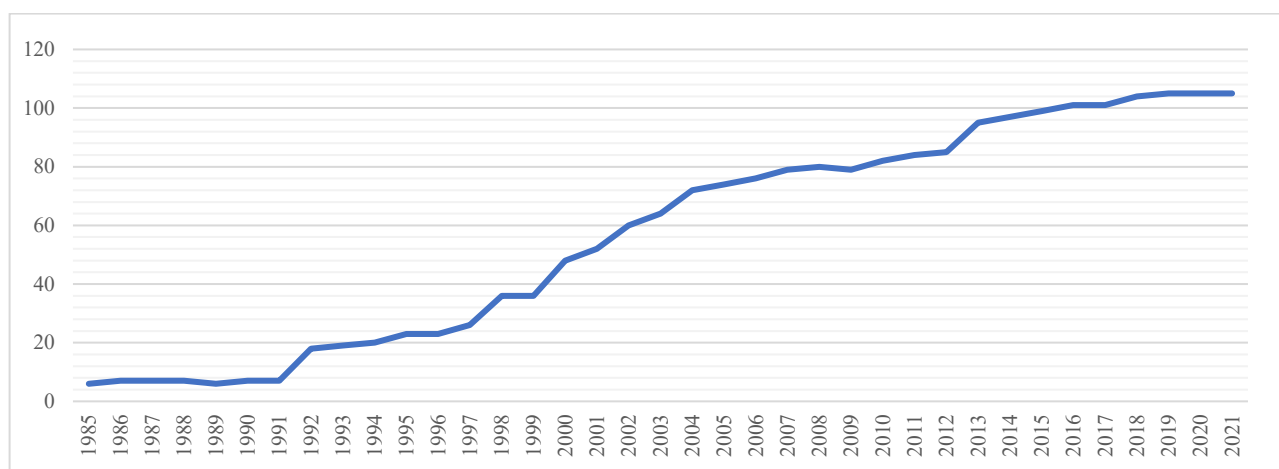
Como impõem disciplina aos gastos públicos, essas regras tenderiam a criar um ambiente de confiança entre investidores nacionais e internacionais e, assim, favorecer um crescimento econômico liderado pelo setor privado. Como resume Chernavsky, nessa concepção sancionada pelos credores do Estado: “a política fiscal sustentável é aquela que permite a continuidade da crença na

²⁷⁸ No original: “balanced budget rules to prohibit the government from venturing beyond the limits of ‘tax revenues’”.

solvabilidade do governo, ou seja, em sua disposição em servir sua dívida sem provocar perdas aos credores” (Chernavsky, 2022, p. 229). À luz desse entendimento, caberia às regras conter o crescimento das despesas obrigatórias, ou mesmo reduzi-las (Gimene; Modenesi, 2022). Não se trata, portanto, de dispositivos neutros de gestão orçamentária ou de um processo incremental de aperfeiçoamento do orçamento público, mas de um debate sobre a política fiscal que traz ao centro o próprio papel do Estado (Dweck, 2022).

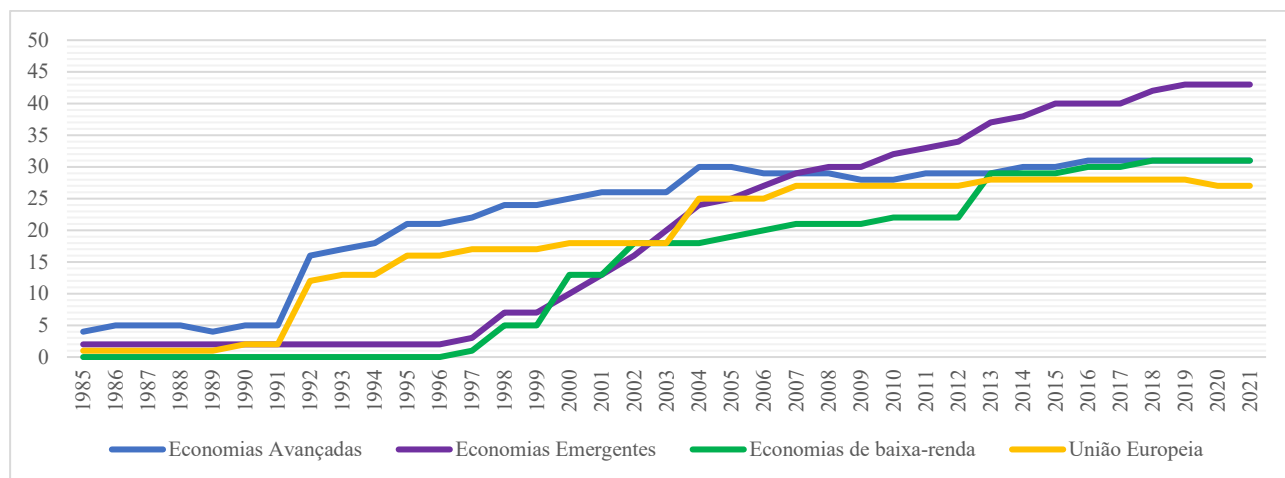
Formuladas e implementadas de maneira mais sistemática a partir das décadas de 1980 e 1990, as regras fiscais estavam presentes em menos de 20 países no início dos anos 1990 e, em 2016, em mais de 100 (Gráfico XXX). A chamada primeira geração dessas regras, como observa Lopreato, teve como marco experiências iniciais em países desenvolvidos (Gráfico XXXI), especialmente no contexto de acordos para a formação da União Europeia e, também, nos Estados Unidos, no âmbito de reformas de orientação neoliberal voltadas à institucionalização de limites ao endividamento e aos déficits (Lopreato, 2022).

Gráfico XXX – Evolução do número de países com regras fiscais, de 1985 a 2021



Fonte: FMI (<https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm>). Elaboração própria.

Gráfico XXXI – Evolução do número de regras fiscais por tipos de economia e UE, de 1985 a 2021



Fonte: FMI (<https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm>). Elaboração própria.

Quanto aos resultados, essas regras têm sido alvo de críticas recorrentes, sobretudo por apresentarem viés pró-cíclico, por comprimirem o investimento público – especialmente em fases de desaceleração econômica – e por impactarem negativamente na qualidade das políticas públicas (Lopreato, 2022; Chernavsky, 2022; Dweck, 2022). A *Grande Recessão* reforçou essas críticas e ampliou o debate internacional sobre os limites dessas normas, provocando uma mudança significativa na compreensão da política fiscal (Chernavsky, 2022). Em um contexto no qual países do Norte Global enfrentavam taxas de juros próximas de zero e adotavam políticas fiscais expansionistas de curto prazo, em grande parte para salvar o sistema financeiro, cresceu a contestação às políticas de austeridade – não aos princípios conforme apontado por Mattei (2022), mas no sentido de que tais princípios produzem efeitos pró-cíclicos: diante da retratação da atividade econômica e, consequentemente, da arrecadação do Estado, o corte de despesas para o cumprimento da meta fiscal torna-se contraproducente, podendo aprofundar a desaceleração econômica – e ao desenho das regras fiscais que lhe davam suporte (Lopreato, 2022).

Diante dessas críticas, ganhou força no debate internacional a formulação de uma segunda geração de regras fiscais (Brochado et al., 2019), orientada à adoção de normas mais flexíveis e menos pró-cíclicas, como regras de gastos com cláusulas de escape, ancoradas em metas fiscais de médio prazo, sem que isso significasse uma ruptura com princípios da primeira geração (Dantas, 2021).²⁷⁹

²⁷⁹ Alguns analistas mais otimistas chegaram, durante a pandemia de Covid-19 e no início do governo de Joe Biden, nos Estados Unidos, a cogitar a formação de um “*novo Consenso de Washington*” em torno de uma concepção de política fiscal menos restritiva em relação ao gasto público. Como argumentou Sandbu à época: “[a] mensagem dos antigos quartéis-generais [FMI, Banco Mundial] do ‘neoliberalismo’ é que, para tornar as finanças públicas sustentáveis, os ricos

Essas inovações buscaram conciliar o compromisso com a sustentabilidade da dívida pública e a preservação da capacidade do Estado de atuar de forma anticíclica em cenários de crise. Como destaca Lopreato, esse novo enquadramento institucional respondia às crescentes demandas econômicas e sociais em contextos recessivos, reconhecendo a importância do investimento público e da atuação coordenada entre políticas fiscal e monetária (Lopreato, 2022).

No Brasil, as regras fiscais começaram a ser adotadas na década de 1990, seguindo a tendência internacional e atendendo à pressão de instituições financeiras multilaterais, como o FMI, embora se possa apontar a “Regra de Ouro”, mais especificamente os termos do art. 167º, inciso III, da CF/1988,²⁸⁰ como um tipo de regra fiscal pioneira. Com o advento do Plano Real, tornou-se necessária a construção de um regime fiscal comprometido com o controle permanente dos gastos (Arantes; Lopreato, 2018; Vilella; Vaz, 2021), a fim de evitar, na perspectiva teórica que orientou o plano, problemas de inconsistência intertemporal, isto é, a possibilidade de que governos deixem de manter compromissos previamente assumidos, alterando expectativas dos agentes econômicos e dificultando o alcance das metas econômicas (Lopreato, 2006; Arantes; Lopreato, 2018).

Após a crise de 1999, as propostas implícitas de regras fiscais do Plano Real tornaram-se efetivas. Com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),²⁸¹ a meta de superávit primário foi formalmente instituída. O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLOA) passou a incluir anexos com as metas fiscais e o resultado a ser alcançado no exercício seguinte, enquanto a LOA deve demonstrar compatibilidade com essas metas (Brochado et al., 2019). A LRF não possui mecanismos de escape, mas, por se tratar de limite autoimposto pelo próprio governo e de curto horizonte temporal, deveria, em tese, constituir restrição menos rígida à política fiscal, o que, na prática, não se verificou (Chernavsky, 2022). A LRF também determina que atos que criem ou ampliem despesas obrigatórias, ou renunciem receitas, devem ser acompanhados de estimativas de

e aqueles que lucraram com a pandemia deveriam contribuir mais para a causa comum” (Sandbu, 2021). Com o olhar retrospectivo de 2025, percebe-se que tal expectativa revelou-se excessivamente otimista.

²⁸⁰ No inciso do artigo se proíbe a “realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta” (Brasil, 1988). Logo, o governo somente pode tomar empréstimos para abater a dívida ou para investir, mas não para custear gastos correntes, limitando-os, dessa forma (Chernavsky, 2022). Assim, como se verá sobre as outras regras fiscais, a “Regra de Ouro” não possui qualquer exceção em relação às despesas classificadas como correntes e tampouco faz distinção do ciclo econômico. Todavia, ela possui uma cláusula de escape, a saber, em situações de insuficiência de receita corrente perante as despesas correntes, é possível a emissão de dívidas, desde que aprovada pelo Congresso. Isso se dá, porém, já no exercício do ano fiscal e tem um potencial de conflitos entre Executivo e Legislativo (Dweck, 2022).

²⁸¹ Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

impacto financeiro no exercício e nos dois anos subsequentes, além da indicação da fonte de custeio. Por fim, estabelece limites máximos da receita corrente líquida destinados às despesas com pessoal, com percentuais específicos para cada ente da União (Chernavsky, 2022). A LRF foi promulgada no mesmo contexto de consolidação do tripé macroeconômico, desempenhando papel de destaque na consecução de um de seus pilares: o superávit primário.

A LRF não transformou, contudo, de modo significativo o comportamento fiscal da esfera federal, pois

[s]em fixar o teto da dívida pública federal, as principais implicações resumiram-se à necessidade de atingir os resultados fiscais fixados na LDO [Lei de Diretrizes Orçamentárias] e de limitar os empenhos em caso de frustração de receita, associada à proibição de efetuar operações de crédito com as instituições financeiras sob o seu controle (Lopreato, 2022, p. 21).

Seu objetivo, como argumenta o autor, foi o de disciplinar as finanças subnacionais em razão do processo de descentralização fiscal em curso (Lopreato, 2022).

A ideia de que a credibilidade é fundamental para evitar problemas de inconsistência intertemporal baseia-se na premissa das expectativas racionais. Como explica Lopreato,

[a] ideia de que o simples anúncio de mudanças não é suficiente para ganhar a confiança dos agentes privados reforçou a premissa de que a credibilidade deve ser construída e transformar-se em meta a ser alcançada. A política econômica deve ser vista como um processo contínuo, de modo a criar um ambiente em que os agentes privados creem na manutenção futura das políticas correntes. A presença de discontinuidades pode afetar o ambiente esperado, ampliar o risco de turbulências e prejudicar os resultados desejados. Nesta perspectiva teórica, os dirigentes, tentando minimizar o risco, devem manter a *consistência intertemporal* das ações e comprometer-se hoje com a política *esperada* no futuro, conseguindo, assim, alcançar *credibilidade* e estabelecer a *reputação* da política econômica (Lopreato, 2006, p. 6 grifos no original).

Com a abertura financeira decorrente das reformas neoliberais da década de 1990, os países passaram a se habilitar a receber fluxos externos de capitais, desde que priorizassem a estabilidade monetária, condição que tornava previsível o retorno esperado pelos investidores, que, assim, podiam avaliar com maior precisão os riscos e rendimentos dos seus *portfólios* (Arantes; Lopreato, 2018). A política fiscal passou, então, a ter papel central, não como instrumento de gestão da demanda agregada ou do ciclo, mas como fiadora da valorização financeira (Lopreato, 2006; Arantes; Lopreato, 2018). Dessa forma,

[o] resultado das contas públicas passou a ser visto como o indicador central usado na orientação dos investidores em suas decisões de investimentos, isto é, as mudanças na percepção da trajetória da situação fiscal servem de sinalização para os

agentes reorientarem a composição das aplicações, gerando movimentos de capitais, com repercussões no prêmio de risco, bem como nas taxas de câmbio e de juros dos países vistos como de maior fragilidade. Esta visão reforçou a certeza dos que defendem a ampliação do ajuste fiscal como forma de sustentar às expectativas dos investidores, uma vez que alterações na forma de perceber a trajetória da política fiscal servem ao questionamento de outras variáveis e impulsionam o risco de crise financeira (Lopreato, 2006, p. 8).

Nesse cenário, ganha relevo a distinção analítica proposta por Streeck entre “*povo do mercado*” e “*povo do Estado*” (Streeck, 2018, 2017). A atuação governamental tende a se orientar pelas expectativas e demandas do primeiro, em especial agentes financeiros, em detrimento das demandas sociais. Tal primazia é legitimada pela alegação de inevitabilidade diante da disciplina dos mercados e da ameaça de deslocamento de capitais, isto é, o poder estrutural. Essa assimetria é reconhecida positivamente por agentes do mercado financeiro, para quem ela disciplinaria governos, produzindo políticas “responsáveis” ou “sustentáveis”. Como observa Volpon, a economia global limita o leque de políticas possíveis e força governos a certo “*pragmatismo sob coação*”, mesmo que implique afastamento do programa eleito (Volpon, 2019). Ao lembrar um evento que ele protagonizou na campanha eleitoral de 2014, enquanto analista de um banco de investimentos, Volpon explica que

[e]m uma análise escrita em 2014, quando estava no [banco] Nomura, antes da eleição daquele ano, cunhei o termo *pragmatismo sob coação*, prevendo que – semelhante ao que tivemos após a eleição de Lula em 2002, quando ele acabou adotando uma abordagem econômica ortodoxa – o mercado levaria Dilma, ao segundo mandato, a cometer certo grau de “estelionato eleitoral” em relação ao que ela defendeu durante a eleição e durante seu primeiro mandato e governar de forma mais conservadora e pragmática – surpreendendo tanto investidores como seus seguidores.

Me surpreende quando minha afirmação de que os mercados poderiam influenciar as decisões de política econômica de maneira eficiente e inescapável se tornou uma pequena cause celebre da esquerda brasileira.

(...)

Os vetores poderosos, domésticos e externos, que condicionam a economia brasileira forçarão novamente o próximo governo, e todos os governos até o Brasil finalmente adotar uma posição fiscal sustentável, a cometer certo grau de “estelionato eleitoral” (Volpon, 2019, p. 4–5 grifos meus).

Esse arranjo reforça a assimetria entre direitos econômicos e direitos cidadãos, preservando a “confiança” dos mercados em detrimento da legitimidade democrática (Streeck, 2017, 2018).

O governo Lula alterou pouco as regras fiscais vigentes, limitando-se a descontar os valores destinados ao PAC da meta de superávit fiscal e a retirar Petrobras e Eletrobras dos cálculos da necessidade de financiamento do setor público. A ampliação de gastos só ocorreu após a crise de 2008, ainda assim sem mudanças institucionais significativas. No contexto das disputas em torno do

desenvolvimentismo analisado nos capítulos anteriores, a continuidade da política fiscal expansionista acabou deslocada das medidas anticíclicas, o que “incomodou os defensores da visão conservadora, mesmo diante da boa situação das contas públicas” (Lopreato, 2022, p. 23). Apesar disso, a coalizão social, que sustentava os governos petistas, permitiu sua continuidade.

No Brasil, as diretrizes da segunda geração de regras fiscais não encontraram ressonância após 2008. A interpretação predominante de tendência estrutural ao déficit (Dantas, 2021) manteve o foco em ajustes de curto prazo, de caráter pró-cíclico, em detrimento de mecanismos voltados à sustentabilidade de longo prazo (Lopreato, 2022). A crise de 2015/16 impulsionou a tentativa de reforma fiscal estrutural, proposta pelo governo Temer em menos de 100 dias de mandato.

O governo Temer instituiu a regra fiscal mais rígida já adotada no Brasil,²⁸² a EC nº 95, conhecida como “*Teto de gastos*”, que inaugurou um Novo Regime Fiscal ao impedir o crescimento das despesas primárias por um período de vinte anos, com revisão possível após dez (Brasil, 2016b). Conforme consta na exposição de motivos da proposta de emenda:

[o] Novo Regime Fiscal, válido para União, terá duração de vinte anos. Esse é o tempo que consideramos necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida pública permaneça em patamar seguro. Tal regime consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação desta PEC, o que levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB (Brasil, 2016a grifos meus).

A medida foi caracterizada pelo *The Washington Post* como “a mãe de todos os planos de austeridade” (Sims, 2016).²⁸³ Como argumentam Brochado *et al.*, em conexão com objetivos de longo prazo, a regra buscava levar “à manutenção do nível real de despesas até 2026, contribuindo, desta forma, ao controle da expansão de despesas, diagnosticada como a principal causa da origem do déficit público nos últimos anos” (Brochado *et al.*, 2019, p. 13). Como analisado no capítulo anterior, o diagnóstico e o desenho da reforma estavam contidos em “*Uma ponte para o futuro*”, como se vê no trecho que aponta para o princípio fundamental da PEC, limitar o crescimento das despesas primárias. No programa, esse ponto é explícito ao afirmar que o “crescimento automático das despesas não pode continuar entronizado na lei e na Constituição, sem o que o desequilíbrio fiscal se

²⁸² Tavares a classifica como “a mais intensa política de austeridade já conhecida nos países capitalistas contemporâneos” (Tavares, 2019, p. 838).

²⁸³ No original: “*the mother of all austerity plans*”.

tornará o modo padrão de funcionamento do Estado brasileiro” (Fundação Ulysses Guimarães, 2015, p. 7).

A opção por uma emenda à Constituição, e não por lei complementar, como tentou fazer o governo Dilma Rousseff por meio do Projeto de Lei Complementar nº 257/2016 (PLP nº 257),²⁸⁴ encaminhado ao Congresso em março de 2016, decorreu da necessidade de alterar as vinculações constitucionais de recursos para saúde e educação. Isso foi explicitado na própria exposição de motivos da proposta, ao afirmar que

a Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal. É preciso alterar esse sistema, justamente para evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente. Esse tipo de vinculação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos. Note-se que estamos tratando aqui de limite mínimo de gastos, o que não impede a sociedade, por meio de seus representantes, de definir despesa mais elevada para saúde e educação; desde que consistentes com o limite total de gastos (Brasil, 2016a).

Por estarem asseguradas constitucionalmente,²⁸⁵ somente uma emenda poderia modificá-las (Rodrigues, 2023). Além disso, por exigirem maiorias qualificadas nas duas Casas e em dois turnos, as emendas tendem a conferir maior estabilidade às regras, ou, ao menos, impõem um esforço político superior de construção de maiorias em comparação às leis ordinárias. O próprio relator na Comissão Especial da Câmara e vice-líder do governo Temer deixou esse ponto claro ao afirmar, em parecer favorável, que a regra fiscal desenhada pelo Executivo seguia as recomendações da literatura especializada, segundo as quais deve “estar apoiada em instrumentos legais fortes, de maior hierarquia, sinalizando a importância que o governo atribui ao ajuste fiscal, e deve incluir requisitos claros para sua alteração. A escolha foi inserir a regra na Constituição Federal” (Perondi, 2016, p. 35). Essa opção pode ser interpretada à luz do argumento de Streeck sobre a “hegemonia institucionalizada da justiça de mercado sobre a justiça social” (Streeck, 2018, p. 160).

Com a aprovação do “*Teto de gastos*”, o regime fiscal brasileiro passou a contar com 3 regras em sentido estrito: (a) a “Regra de Ouro”; (b) a meta de superávit primário compatível com sustentabilidade da dívida; e (c) a política do “*Teto de gastos*” (Brochado et al., 2019).

²⁸⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080237>. Acesso em: 09 out. 2025.

²⁸⁵ O artigo 2º da EC nº 86 estabelecia um aumento gradativo dos recursos destinados à saúde.

II. A tramitação no Congresso Nacional do “Teto de gastos”

Na Câmara dos Deputados, a proposta tramitou sob o número 241 (PEC nº 241);²⁸⁶ no Senado, sob o número 55 (PEC nº 55).²⁸⁷ O documento foi apresentado pelo governo Temer ainda durante o período de interinidade, em 15 de junho de 2016,²⁸⁸ pouco depois de seu primeiro mês à frente do Executivo. O tempo decorrido entre a apresentação da proposta e sua promulgação foi um dos mais curtos entre as PECs discutidas no período de 2001 a 2016 (Quadro IV). Cabe lembrar que o PLP nº 257 (encaminhado pelo governo Rousseff e igualmente voltado a instituir um regime de “Teto de gastos” de longo prazo) sequer chegou a ser apreciado pelo Congresso (Rodrigues, 2023).

Entre 2001 e 2016, foram aprovadas 64 emendas constitucionais, e a EC nº 95 figurou como a oitava com menor tempo de tramitação. Entre aquelas analisadas com maior celeridade, trata-se, sem dúvida, da que produziu o impacto mais profundo sobre a estrutura do Estado brasileiro. Considerando que o orçamento público constitui uma fonte permanente de tensões e disputas, é pertinente questionar como se alcançou tamanho consenso em torno do “Teto de gastos”, ao menos no âmbito legislativo. Certamente, a rapidez da tramitação não pode ser explicada por algum tipo de clamor popular, uma vez que pesquisas de opinião da época indicaram que a proposta não contava com apoio majoritário da população (Boldrini, 2016), tampouco resultava de uma agenda de reformas debatidas e sancionadas pelo processo eleitoral. A última regra fiscal relevante a tramitar no Congresso havia sido a da LRF, cuja tramitação durou 10 meses, entre abril de 1999 e fevereiro de 2000 (Rodrigues, 2023).

Quadro IV – PECs convertidas em EC, de 2001 a 2016, com tempo de tramitação inferior ao da EC nº 95/2016, em ordem crescente de duração da tramitação

EC	Data da Apresentação	Proposição Originária	Data de promulgação	Data de publicação	Qtd. de dias entre a apresentação e a assinatura	Origem	Autor(a)	Partido	Ementa
84	14/08/2014	PEC 426/2014	02/12/2014	03/12/2014	110	Senado	Ana Amélia	PP	Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.
55	09/05/2007	PEC 58/2007	20/09/2007	21/09/2007	134	Poder Executivo	Governo LULA	PT	Altera o art. 159 da Constituição Federal,

²⁸⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em: 09 out. 2025.

²⁸⁷ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>. Acesso em: 09 out. 2025.

²⁸⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em: 09 out. 2025.

									aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.
68	03/08/2011	PEC 61/2011	21/12/2011	22/11/2012	140	Poder Executivo	Governo ROUSSEFF	PT	Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
67	15/07/2010	PEC 14/2008	22/12/2010	23/12/2010	160	Senado	Antonio Carlos Júnior	DEM	Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.
44	07/01/2004	PEC 228/2004	30/06/2004	01/07/2004	175	Poder Executivo	Governo LULA	PT	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.
77	19/08/2013	PEC 122/2011	11/02/2014	12/02/2014	176	Senado	Marcelo Crivella	PRB	Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea "c".
39	20/06/2002	PEC 3/2002	19/12/2002	20/12/2002	182	Senado	Álvaro Dias	PDT	Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (Instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal).
95	15/06/2016	PEC 241/2016	15/12/2016	16/12/2016	183	Poder Executivo	Governo TEMER	PMDB	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

Fontes: <https://www.camara.leg.br/legislacao/> e <https://www.planalto.gov.br/>. Elaboração própria.

Para analisar a tramitação do “*Teto de gastos*” no Congresso, foram examinados documentos do processo legislativo, com o objetivo de identificar os fatores que contribuíram para o consenso em torno da proposta, bem como realizadas entrevistas semiestruturadas com quatro deputados²⁸⁹ que

²⁸⁹ Três dos quatro deputados entrevistados figuravam na lista anual de 2016 dos 100 parlamentares mais influentes, elaborada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) e intitulada “Os ‘Cabeças’ do Congresso

integraram a comissão especial responsável pela análise do mérito da emenda, duas assessoras parlamentares e um analista legislativo da Câmara dos Deputados. As entrevistas foram conduzidas presencialmente entre novembro de 2023 e maio de 2024 e contribuíram para elucidar as perspectivas dos atores diretamente envolvidos na elaboração da medida.

A formulação de uma regra fiscal envolve tanto uma dimensão política quanto uma técnica. No entanto, os aspectos técnicos não representaram um obstáculo significativo à aprovação do “*Teto de gastos*”. As dificuldades foram predominantemente de natureza política, relacionadas à construção de maioria em torno da proposta. Nesse contexto, os estudos técnicos funcionaram como instrumentos dentro da disputa política. A quantidade de documentos produzidos durante a tramitação evidencia esse uso: foram elaborados 17 estudos pelas assessorias técnicas das Casas legislativas, sete na Câmara e dez no Senado (Rodrigues, 2023). Em entrevista com um analista legislativo, ficou evidente que tais estudos tendem a refletir decisões previamente tomadas pelos parlamentares que os solicitam, cabendo às equipes técnicas conferir fundamentação analítica às opções políticas já definidas. Como relatou o profissional entrevistado: “o relator vai dar as orientações do que politicamente é a diretriz. E aí a gente faz tradução técnica para aquela decisão que vai ser tomada” (Entrevistado 2, 2024).²⁹⁰

Na Câmara, a proposta tramitou inicialmente na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), sob relatoria do deputado Danilo Forte (PSB/CE), e posteriormente na Comissão Especial, presidida pelo mesmo parlamentar, tendo como relator o deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS), então vice-líder do governo Temer (Rodrigues, 2023). No processo de tramitação de uma PEC, cabe à CCJC analisar a sua admissibilidade, isto é, verificar se a proposta cumpre os requisitos constitucionais necessários para seguir adiante.²⁹¹ Uma vez aprovada, constitui-se uma comissão especial, de caráter temporário, responsável por examinar a matéria e emitir parecer quanto ao mérito. Após a aprovação do parecer na comissão, a proposta segue para o Plenário da Câmara,

Nacional 2016”. Disponível em:

<https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes?task=download.send&id=278&catid=9&m=0>. Acesso em: 09 out. 2025.

²⁹⁰ Entrevista realizada em Brasília no dia 29 de fevereiro de 2024.

²⁹¹ Além de verificar se a PEC foi apresentada por agente legítimo, cabe à CCJC avaliar se sua tramitação não viola as chamadas *cláusulas pétreas* da Constituição, isto é, os dispositivos constitucionais que não podem ser abolidos nem alterados. Essas cláusulas garantem: “(1) a forma federativa do estado – que envolve, no Brasil, a existência de três esferas autônomas de organização político-administrativa: a União, os estados e o Distrito Federal e os municípios, cuja capacidade de autogoverno e autogestão deve ser assegurado; (2) o direito universal, isto é, de todos, a escolher seus representantes no Governo e no Legislativo por meio do voto direto e secreto, exercido periodicamente; (3) a independência e a harmonia entre os três poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário –, não se permitindo o domínio de um sobre o outro; (4) os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos” (Pacheco, 2013, p. 28–29).

onde deve ser votada em dois turnos e alcançar, em cada um, o mínimo de 3/5 dos votos favoráveis (308 votos) (Pacheco, 2013).

No Senado Federal, a matéria é analisada pela CCJC²⁹² da Casa, que avalia a admissibilidade e o mérito. Se aprovada, é enviada diretamente ao Plenário, onde também deve ser votada em dois turnos, com o mínimo de 3/5 de votos favoráveis (49 votos) (Rodrigues, 2023) (o tempo de tramitação em cada etapa pode ser consultado no Quadro V, e o resultado das votações no Quadro VI). A tramitação no Senado ocorreu mais rapidamente do que na Câmara. Conforme explica Rodrigues, essa celeridade decorreu da realização de um debate conjunto sobre a proposição, justamente para evitar alterações que demandassem o retorno da matéria à Câmara, além da proximidade do recesso legislativo (Rodrigues, 2023).

Quadro V – Tramitação do Novo Regime Fiscal na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

Câmara dos Deputados	Qtd. de dias	Senado Federal	Qtd. de dias
Comissão de Constituição e Justiça	54	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	14
Comissão Especial	56	-	-
Plenário (duas votações)	15	Plenário (duas votações)	27

Fonte: (Rodrigues, 2023, p. 152–153).

A rapidez na tramitação da proposta de emenda à Constituição foi ressaltada por uma parlamentar da oposição ao governo Temer, que anteriormente integrava a base de apoio do governo Rousseff e participou da comissão especial responsável pela análise do mérito da matéria. Em suas palavras:

[a tramitação da] PEC nº 241, como tivemos aqui na Câmara, foi muito célere o seu processo de tramitação, foi extremamente célere, porque não interessava fazer essa discussão com a sociedade.

Você não tinha parlamentares para fazer uma grande discussão sobre a instalação da Comissão Especial, que discutiria a PEC posteriormente, então ela teve uma intervenção do próprio governo. O governo trabalhou, o governo eu não diria, o governo golpista, trabalhou na perspectiva de acelerar a tramitação da PEC, eles conseguiam dar quórum de discussão de segunda a sexta.

Nós sabemos que são [nas] terças, quartas e quintas, que há o funcionamento de sessões legislativas, mas eles se organizaram, para contar as sessões de segunda com pelo menos 51 parlamentares, as sessões de sexta com pelo menos 51 parlamentares, quando se abre a sessão a partir desse quórum, para ser uma sessão de debate. Então, para que pudesse acelerar a tramitação, na medida que os prazos de tramitação de uma proposição, eles são vinculados ao número de sessões. Então eles começaram a fazer sessões de segunda a sexta. Eles fizeram uma tramitação extremamente rápida e acelerada de uma PEC, que estabeleceria parâmetros que precisavam ser discutidos com o conjunto da sociedade e essa lógica do “*Teto de gastos*”, ela estava presente

²⁹² No caso da PEC nº 55, a CCJC teve sessões conjuntas com a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) para debater a matéria. Ela também foi debatida em outras comissões permanentes, como a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, mas a tramitação da matéria não depende da aprovação nessas comissões.

no “*Ponte para o Futuro*”, né? Então, ela estava presente ali (Entrevistada A, 2023).²⁹³

Às vésperas da votação em segundo turno no Senado, a medida era rejeitada pela maioria da população: segundo pesquisa do Instituto DataFolha, 60% dos entrevistados se declaravam contrários à proposta, frente a apenas 24% favorável (Boldrini, 2016).²⁹⁴ Apesar da falta de apoio popular a proposta foi aprovada sem grandes dificuldades nas duas Casas legislativas, como se pode ver no Quadro VI.

Quadro VI – Resultados das votações em Plenário do texto principal da PEC do “*Teto de gastos*” na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

Casa	Votação			Ausentes	Total Membros	% Votos Favoráveis
	Sim	Não	Abstenção			
Câmara (1º Turno)	366	111	2	34	513	76%
Câmara (2º Turno)	359	116	2	36	513	75%
Senado (1º Turno)	61	14	-	6	81	81%
Senado (2º Turno)	53	16	-	12	81	77%

Fonte: (Rodrigues, 2023, p. 146).

A tramitação do “*Teto de gastos*” no Congresso evidencia uma característica marcante do governo Temer: sua eficiência na condução da pauta legislativa. Em pouco tempo, o Executivo articulou e obteve êxito em uma série de votações diretamente relacionadas aos interesses de sua agenda. Tal capacidade foi reconhecida por um congressista da base governista, integrante da comissão especial da Câmara responsável por analisar o mérito da proposta, que votou favoravelmente tanto ao parecer do relator quanto, posteriormente, ao texto no plenário. Na avaliação do parlamentar entrevistado,

foi impressionante que logo depois [do *impeachment* e do afastamento de Eduardo Cunha o Congresso] aprovou o “*Teto de gastos*” e uma série de outras medidas, graças à habilidade e a experiência do presidente Michel Temer. Ele recompôs e era improvável que medidas como essa pudessem passar. No entanto, foi feito um trabalho político. É a reforma trabalhista, previdência, o “*Teto de gastos*” (Entrevistado C, 2024).²⁹⁵

Além de Michel Temer, o Entrevistado C destacou o então presidente da Câmara, Rodrigo Maia, como ator fundamental para a aprovação da PEC nº 241, sobretudo nas votações em plenário. Segundo o congressista, “em termos de plenário a pessoa mais importante foi o Rodrigo Maia. Sem

²⁹³ Entrevista realizada em Brasília no dia 24 de novembro de 2023.

²⁹⁴ A pesquisa foi feita por meio de respostas estimuladas e a pergunta feita foi: “Você é a favor ou contra a aprovação da PEC 55?”. Para consulta do relatório da pesquisa ver: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/12/1840963-maioria-e-contra-aprovacao-da-pec-55.shtml>. Acesso em: 09 out. 2025.

²⁹⁵ Entrevista realizada em Brasília no dia 07 de fevereiro de 2024.

ele não, não teria passado. Ele é um elemento chave para explicar o sucesso” (Entrevistado C, 2024). O próprio participante da entrevista chamou atenção para a ligação de Maia com o sistema financeiro, lembrando que o ex-presidente da Câmara presidia a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), na ocasião em que a entrevista foi realizada. Ao mesmo tempo, ele relativizou o peso da pressão externa dos setores econômicos organizados, enfatizando que a aprovação da PEC nº 241 resultou de um processo endógeno ao próprio sistema político. Em suas palavras,

havia um ambiente todo favorável ao “*Teto de gastos*”. Aliás, o “*Teto de gastos*” é a ferramenta para o reequilíbrio fiscal, a retomada da responsabilidade fiscal como elemento essencial de credibilidade da política econômica, porque fora disso aí, os juros ou quem financiou o rombo do governo vai pedir um prêmio cada vez maior. As taxas de juro de médio e longo prazo vão crescer. A Selic não regula tudo. O mercado quer é isso, uma questão de ancorar expectativas. Tem um elemento psicológico, o financiador dos títulos do governo, do déficit do governo, se ele começa a desconfiar que vai ter calote, ele foge (Entrevistado C, 2024).

Em síntese, o Entrevistado C avaliou que a aprovação da medida resultou mais da atuação dos principais atores do sistema político do que da influência direta da elite econômica organizada. Em suas palavras, “tendo vivido [o processo de aprovação das reformas do governo Temer], não sinto que os setores econômicos, a elite econômica organizada, foram essenciais. Foi uma coisa muito mais dos atores políticos. E aí eu distingo dois: Michel Temer e Rodrigo Maia” (Entrevistado C, 2024).

Já o Entrevistado D²⁹⁶, parlamentar que atuou de forma destacada na comissão especial e integrava a base de apoio do governo Temer, avaliou que houve, de fato, influência das frações do capital analisadas neste trabalho. Essa influência pode ser interpretada a partir das chaves analíticas mobilizadas nesta pesquisa para examinar a relação entre poder econômico e poder político, isto é, os conceitos de poder estrutural e poder instrumental. Segundo o entrevistado, os representantes dessas frações capitalistas desempenharam papel de destaque nas audiências públicas, constituindo uma “voz” particularmente relevante entre as demais – aspecto que pode ser classificado como uma expressão do poder instrumental. Além disso, o parlamentar reconheceu a presença do poder estrutural, uma vez que os capitalistas detêm a prerrogativa exclusiva de decidir sobre o investimento, o que torna impossível ignorar suas posições. Nas palavras do entrevistado:

[s]empre há influência dos setores do mercado, né? E tanto é que também tiveram medidas que foram votadas, paralelo a isso [PEC nº 241], que contribuíram muito. Na retomada da economia, a questão da reforma trabalhista foi um enfrentamento que foi feito. Inclusive o fim do imposto sindical, né? Se avançou em algumas questões que inclusive dinamizavam a atividade econômica. E não esquecer que naquela época, o [José Márcio] Camargo, o Lisboa, o Marcos Lisboa, frequentavam

²⁹⁶ Entrevista realizada em Brasília no dia 04 de março de 2024.

muito, inclusive os debates aqui na Casa [Câmara dos Deputados]. Então, a Casa é uma Casa de diálogo com o conjunto da sociedade, então não pode se negar a conversar com quem quer que seja sobre mudanças estruturantes, né? Agora mesmo na reforma tributária,²⁹⁷ o Bernardo Appy está participando ativamente, né? E é um que também tem vínculos com os segmentos do mercado. Então, isso é natural e é uma Casa democrática. *E é importante que os setores produtivos participem, até porque são eles que estimulam a economia. Não é tanto da produção industrial como comercial, como também do sistema financeiro* (Entrevistado D, 2024, grifos meus).

Ao ser questionado se algum setor em particular havia exercido maior influência sobre a tramitação da PEC nº 241, o parlamentar respondeu que não percebia predominância clara, embora reconhecesse que o setor financeiro dispunha de maior capacidade de *lobby*: “[n]ão! Eu acho que, por exemplo, dependendo do tema, né? Cada um tem uma graduação, né? Eu acho que o setor mais forte, do ponto de vista estrutural de *lobby* mais atuante, é o setor financeiro” (Entrevistado D, 2024).

A justificativa utilizada pelos deputados para votar favoravelmente às medidas encontrava respaldo no diagnóstico compartilhado por integrantes do sistema financeiro. Conforme destacado pelo parlamentar, os governos petistas teriam feito um uso equivocado da política fiscal, sendo preciso corrigir os erros da gestão anterior para recuperar a confiança da classe capitalista, entendida como condição necessária para a retomada dos investimentos. Como afirmou o próprio entrevistado,

e tem a cobrança para dar consistência a um projeto de desenvolvimento que é aquele programa “*Ponte para o futuro*” que o Michel [Temer] apresentou, inclusive, como plano de governo dele. Para isso, era necessário resgatar a credibilidade da gestão fiscal do país. Então, qual foi o caminho que se viu naquele momento? Se construir aquele “*Teto de gastos*” como um parâmetro de que não haveria nenhuma ruptura, de exagerar, né? O financiamento da infraestrutura pelo poder público extrapolando a arrecadação. Então, no fundo, no fundo, o “*Teto de gastos*” foi dar um controle, dar um nível para que o orçamento fosse mais real, mais factível (Entrevistado D, 2024).

Por fim, o Entrevistado D aproximou-se de uma visão pluralista ao afirmar que cabe ao Congresso arbitrar os interesses em disputa, em prol do que seria um suposto bem coletivo. Em suas palavras:

a sociedade se organiza, né? Ela se organiza, então é natural que haja a luta dos interesses. O papel da política é exatamente distinguir quais são os interesses que são benéficos para o conjunto da sociedade e avançar neles. Esse é o papel da política (Entrevistado D, 2024).

²⁹⁷ O parlamentar se referia à reforma tributária que havia sido aprovada recentemente pelo Congresso, quando a entrevista foi realizada.

O sucesso do governo Temer na arena legislativa manteve-se até o episódio conhecido como “*Joesley Day*”,²⁹⁸ reconhecido por dois dos parlamentares entrevistados da base governista. Para um deles, “[d]epois, com aquela crise do Joesley, o país ficou só patinando, esperando o processo” (Entrevistado D, 2024). De modo semelhante, o Entrevistado C recorda que: “em maio [de 2017], veio a crise do Joesley com o Temer. E aí foi um sofrimento para chegar até 2018” (Entrevistado C, 2024).

Apesar de ilustrativo para situar o contexto político, o foco analítico recai sobre a tramitação da PEC nº 241/55, momento em que a esquerda no Parlamento encontrava-se desmobilizada e incapaz de exercer oposição efetiva. O Entrevistado C interpreta essa fragilidade como elemento conjuntural decisivo para a aprovação da EC nº 95, destacando que “a esquerda não tinha tração para mobilizar pessoas, né? Mobilizar e resistir. Então, foi um contexto muito específico. Que combinou isso, que uma emenda constitucional daquele nível restritivo passasse” (Entrevistado C, 2024).

Embora sem votos suficientes para barrar a proposta, a oposição buscou evidenciar fragilidades do desenho institucional e seus potenciais efeitos distributivos. O Quadro VII apresenta uma síntese dos principais argumentos favoráveis e contrários levantados durante os debates legislativos.

²⁹⁸ Em 17 de maio de 2017, à noite, o jornal *O Globo* divulgou a gravação de uma conversa entre o empresário Joesley Batista, um dos controladores da *holding* J&F, e o então presidente da República, Michel Temer (Jardim, 2017a). O encontro ocorrera em 7 de março de 2017, no Palácio do Jaburu (Janot; Carvalho; Evelin, 2019). Entre outros temas, Batista afirmou estar “bem com o Eduardo [Cunha]”, então preso em Curitiba; ao que Temer respondeu: “[t]em que manter isso, viu?” (Jardim, 2017b). No dia seguinte à divulgação, a Bolsa iniciou o pregão com queda de 10,47%, levando à suspensão temporária das negociações por 30 minutos após o acionamento do “*circuit breaker*”, mecanismo que não era ativado desde a crise de 2008; no mesmo dia, a cotação do dólar subiu 8% (Colaço, 2024). Devido ao impacto do episódio, a imprensa o apelidou de “*Joesley Day*”.

Michel Temer foi denunciado pelo Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, na sequência. Em suas memórias, o procurador-geral relata que a gravação foi feita por iniciativa do próprio empresário, interessado em firmar acordo de colaboração, e essas gravações integravam o conjunto probatório ofertado pelo empresário para o Ministério Público Federal para conseguir um acordo. Havia ainda registro de diálogo no qual o então presidente do PSDB, Aécio Neves, solicitava R\$ 2 milhões a Joesley e, ao discutir quem receberia a propina em seu nome, afirmou: “[t]em que ser um que a gente mata ele antes de fazer delação” (Janot; Carvalho; Evelin, 2019, p. 197).

Janot narra que o Ministério Público celebrou acordo e deflagrou ação controlada, na qual Rodrigo Rocha Loures, apontado por Temer como seu homem de confiança, recebeu R\$ 500 mil do diretor da JBS, Ricardo Saud, em um restaurante de São Paulo; a entrega foi filmada pela Polícia Federal. Segundo o procurador, “[t]ínhamos a conversa nada republicana entre o empresário e o presidente. Em seguida, tínhamos o assessor faz-tudo vendendo influência e recebendo uma mala de dinheiro” (Janot; Carvalho; Evelin, 2019, p. 200). O procurador afirma, ainda, que Batista provavelmente repassou ao jornal *O Globo* informações sobre a colaboração, razão pela qual foi procurado por um jornalista para comentar os termos do acordo. Janot diz ter tentado dissuadir a publicação até a operação da PF que iria realizar diligências e pedidos de prisão preventiva, oferecendo, em contrapartida, informação exclusiva sobre o momento da ação. A negociação, contudo, não se deu com o jornalista, e sim com um dos controladores do jornal, João Roberto Marinho; apesar disso, a reportagem foi publicada antes da operação. De todo modo, a PF cumpriu as medidas, e uma das principais foi a apreensão da mala com R\$ 500 mil em poder de Rocha Loures, que continha R\$ 465 mil, os R\$ 35 mil faltantes foram posteriormente devolvidos por ele (Janot; Carvalho; Evelin, 2019, p. 200).

Quadro VII – Argumentos contra e a favor do “Teto de gastos”

A favor do Teto	Contra o Teto
Descontrole das contas públicas com crescimento desenfreado das despesas primárias e trajetória explosiva da dívida pública.	Não há descontrole nas contas pública, mas um crescimento insuficiente da receita e aumento do gasto com a dívida.
Estado não cabe na economia, sendo necessárias, além do Teto, as reformas da previdência e trabalhista.	Desmonte do Estado de Bem-Estar Social com modificação do Pacto Constitucional, promovendo uma redução do Estado sem o aval das urnas.
Ajuste gradual e de longo prazo sem aumento da carga tributária, que permitirá a retomada do crescimento econômico.	Ausência de uma reforma tributária.
Protege os gastos de saúde e da educação, pois pisos constitucionais serão corrigidos pela inflação.	Haverá redução dos recursos para saúde e educação, pois inflação da saúde é superior ao IPCA. Também há que se considerar o crescimento populacional e a mudança demográfica.
Forçará os governantes a realizarem escolhas alocativas e isso promoverá a melhoria da qualidade do gasto.	O Poder Executivo não poderá implementar uma política fiscal discricionária.
Necessidade de retomar a confiança dos agentes privados e a credibilidade.	Inviabiliza os investimentos públicos e retarda a retomada do crescimento econômico.
Não prejudica os mais pobres.	Prejudica a população mais pobre, principal usuária dos serviços públicos.
Permitirá a redução da taxa de juros pois irá controlar o endividamento.	Não há limitação para as despesas financeiras.
Diversos países no mundo têm regras fiscais que limitam as despesas.	Regras fiscais na imensa maioria dos países não são constitucionalizadas nem tem um prazo de 20 anos.
Constitucionalização e prazo de 20 anos funcionam como uma forma de proteção das contas públicas do país dos futuros governantes.	Inconstitucionalidade da medida, uma vez que promove um retrocesso nos direitos sociais.

Fonte: (Rodrigues, 2023, p. 177).

O sucesso da tramitação do Novo Regime Fiscal não pode ser atribuído a um único fator. Com base nos aspectos analisados nesta tese, é possível identificar alguns elementos centrais para a aprovação da medida.

Em primeiro lugar, destaca-se o consenso formado em torno da definição da agenda de reformas, conforme discutido nos capítulos III e IV. Além disso, a *conjuntura crítica* na qual a proposta foi concebida – marcada pela sobreposição de uma grave crise política e de uma profunda crise econômica – exerceu papel decisivo.

No período pré-eleitoral, em 2014, o diretor-secretário da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq) apontou para a convergência das principais demandas da burguesia industrial, mas que ainda não seriam viáveis naquela conjuntura: a reforma tributária (posteriormente reconfigurada como reforma dos gastos públicos), a reforma trabalhista e a reforma do sistema político-partidário. Embora identificasse tais reformas como prioritárias, reconhecia que sua efetivação dependia da existência de condições políticas excepcionais. Nesse sentido, enfatizava

que nem lideranças, nem clima político, tampouco apoio popular favoreciam a implementação imediata dessas mudanças, concluindo que talvez fosse necessária uma conjuntura crítica para viabilizá-las: “[n]ão há ninguém no horizonte capaz de fazer as reformas que devem ser feitas, nem clima político nem clamor popular [...] *[t]alvez tenhamos de esperar uma crise, como na Espanha*” (Leo, 2014 grifos meus).

Em segundo lugar, a agenda da reforma fiscal, orientada sobretudo à contenção dos gastos sociais, já vinha sendo delineada nos anos anteriores, tornando-se mais explícita durante as eleições de 2014, conforme demonstrado no capítulo III. Em terceiro lugar, a capacidade do grupo liderado por Michel Temer de conquistar hegemonia dentro do PMDB foi determinante. Além de ocupar posição estratégica na linha de sucessão presidencial, o grupo elaborou, em 2015, um programa que alcançou consenso no interior da classe capitalista. À medida que a crise política se aprofundava, apresentou-se como alternativa mais segura para substituir Dilma Rousseff, bloqueando, ao mesmo tempo, a possibilidade de retorno de Lula à presidência em caso de novas eleições.

Em 2016, com o governo paralisado pelo impasse político e pelo avanço da Operação Lava Jato, o *impeachment* foi aprovado, consolidando-se uma coalizão social unificada não em torno da contenção da operação, mas da implementação de uma agenda de reformas. A Lava Jato era particularmente relevante para o sistema político, mas não possuía capacidade de mobilização ampla, além dos empresários diretamente implicados e de parcelas do próprio Congresso Nacional.

O programa do PMDB não expressava um compromisso histórico do partido com a pauta de reformas, mas refletia um alinhamento pragmático que possibilitou a elaboração de uma plataforma capaz de unificar diferentes frações do capital em torno de mudanças estruturais direcionadas, sobretudo, à compressão dos gastos sociais. Diferentemente das reformas neoliberais da década de 1990, que alteraram significativamente a inserção externa do Brasil – como a abertura comercial – o programa de Temer não visava redefinir o lugar do país na economia mundial, mas reestruturar o padrão de gastos do Estado.

Por fim, a coalizão social forneceu amplo apoio à medida. Do ponto de vista do capital industrial, a aprovação foi apresentada como condição necessária para recuperar a competitividade e o crescimento econômico. Já para o capital financeiro, o elemento central era assegurar superávits primários capazes de sustentar a solvência da dívida pública. A agenda pressupunha ainda maior controle sobre a política monetária, o que se verificaria posteriormente por meio da ocupação estratégica de cargos-chave na burocracia responsável pela formulação dessa política.

III. Apoio da burguesia ao “*Teto de gastos*”

A tramitação da PEC do “*Teto de gastos*” ocorreu sem oposição significativa por parte das frações do capital; ao contrário, registraram-se manifestações explícitas de apoio. Como destacado anteriormente, a formação de uma nova coalizão social foi fundamental para consolidar o consenso: na ausência de resistência externa organizada, o governo Temer pôde recorrer de forma habilidosa às regras regimentais do Congresso, tanto para acelerar a tramitação da proposta quanto para assegurar sua aprovação nas comissões e no plenário. Como destaca Rodrigues,

foi fundamental a atuação conjunta do Chefe do Poder Executivo, Presidente Temer, com as lideranças do Congresso Nacional. As elites parlamentares exerceram papel decisivo na condução da discussão sobre a PEC, organizando o trabalho legislativo e assegurando a aprovação em curto período (Rodrigues, 2023, p. 176).

A agenda de reformas neoliberais não teve origem no Legislativo, ela foi impulsionada pelo Executivo que, tão logo Michel Temer assumiu interinamente a presidência, passou a implementar o programa que consolidara a coalizão. No interior do Congresso, a atuação das federações empresariais analisadas neste trabalho manteve o padrão observado no período: a Fiesp teve participação mais visível, enquanto a Febraban adotou uma postura mais reservada. Importa notar que os principais executivos dos bancos brasileiros já haviam sinalizado apoio, ainda em 2015 e 2016, à agenda que se materializou de forma inequívoca na PEC do “*Teto de gastos*”.

Segundo noticiado pela imprensa, em 1º de outubro de 2016, o presidente Michel Temer reuniu-se com empresários que se comprometeram não apenas a financiar a publicação de propagandas favoráveis à PEC, mas também a procurar diretamente deputadas e deputados para solicitar voto favorável à proposta (Cruz; Gama, 2016). Poucos dias depois do encontro com Temer, em 9 de outubro de 2016 – um dia antes da votação em primeiro turno na Câmara dos Deputados –, a Fiesp publicou nos principais jornais do país uma propaganda de quatro páginas (uma contendo o manifesto e as outras três com as instituições signatárias), assinada por mais de 500 entidades empresariais, explicitando o apoio à aprovação da proposta. O material foi veiculado em jornais como *O Estado de S. Paulo*, *Folha de S. Paulo* e *O Globo* (Figura XV).

Dois dias antes, em 7 de outubro de 2016, a CNI, em articulação com outras federações, já havia divulgado anúncio de uma página com teor semelhante nos mesmos jornais em que a Fiesp viria a publicar sua peça publicitária, além do jornal *Valor Econômico* (Figura XVI). No mesmo período, o ministro da Fazenda encontrava-se em Nova Iorque, onde se reuniu com a diretora-geral

[di]scutimos os planos de reforma das autoridades para o setor fiscal, incluindo a proposta de emenda constitucional para limitar os gastos públicos e a reforma da Previdência. Sinto-me encorajada pelo foco e a direção dessas reformas. Aprovando-as em um prazo razoável, ajudaria a fortalecer a credibilidade da política macroeconômica, reforçar a confiança na economia e ancorar um retorno a um crescimento forte, sustentável e inclusivo no Brasil (Batista; Nogueira, 2016).

TETO DE GASTOS É REPERCUTIVO INDISPENSÁVEL

A economia brasileira está doente. Nos últimos anos, o governo vem gastando muito mais do que arrecada. A face cruel disso é o endividamento público, que causou a redução da atividade econômica, a quebra de empresas, o desemprego de mais de 12 milhões de pessoas. Enfim, a crise da qual todos os dias ouvimos falar.

Não há alternativa, é preciso colocar já um limite no crescimento dos gastos do governo. Ou seja, fazer o que as famílias e as empresas já fazem: gastar apenas o que se ganha. A PEC do Teto do Gasto, como é chamada, é uma medida fundamental para recuperar a nossa credibilidade, reduzir o endividamento e os juros, aumentar a oferta de crédito e retomar o tão necessário crescimento econômico com geração de emprego.

Os setores produtivos que subscrevem esta mensagem representam famílias, homens, mulheres e jovens. Representam milhões de empregos e bilhões de reais em impostos.

Senhores deputados e senadores, é hora de bom senso e muita responsabilidade para a aprovação dessa lei indispensável para a reconstrução da economia do país. Devemos isso aos nossos filhos e aos nossos netos.

DEVEMOS ISSO À NAÇÃO BRASILEIRA.

[illegible]

Figura XVI – Publicidade da CNA, CNC, CNCOOP, CNCS, CNF, CNS, CNSEG, CNT, CNI veiculada no jornal *O Estado de S. Paulo* em 07 de outubro de 2016, manifestando apoio à aprovação da PEC nº 241

O ESTADO DE S. PAULO SEXTA-FEIRA, 7 DE OUTUBRO DE 2016 | Política A9

EXPRESSÃO DE OPINIÃO

EM DEFESA DE LIMITE PARA OS GASTOS PÚBLICOS

O Brasil está entrando em uma fase decisiva para o nosso futuro. Depois da superação da crise política que paralisou o país por mais de um ano, é hora de concentrar todas as atenções nas reformas essenciais à retomada do crescimento econômico e à melhora nas condições de vida dos brasileiros.

O Congresso Nacional é chamado a apontar o rumo correto para o país superar seus problemas e retornar ao caminho do desenvolvimento. O primeiro grande desafio é aprovar o projeto que impõe limites aos gastos públicos. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241 estabelece um teto à expansão das despesas, que, durante 20 anos, ficará limitada à inflação do ano anterior.

O desajuste nas contas públicas desorganiza a economia, é combustível para a inflação, inibe os investimentos, causa a quebra generalizada de empresas e impede o crescimento. Esse descontrole é um dos grandes motivos do desemprego recorde no país, que atinge 12 milhões de pessoas. Não é por outra razão que o Brasil enfrenta a mais grave recessão de sua história.

As confederações empresariais vêm manifestar firme apoio à aprovação do teto para os gastos. A PEC 241 pode ser considerada uma revolução fiscal em um país acostumado à gastança do dinheiro público. Se a proposta tivesse sido adotada em 2006, os gastos da União hoje seriam de 10% do Produto Interno Bruto, exatamente a metade do que está previsto para 2016.

Nossa expectativa é de que a aprovação da PEC 241 represente o ponto de partida para o Brasil retomar os investimentos e a geração de empregos. Não podemos perder mais essa oportunidade. Com grandeza e espírito público, deputados e senadores saberão honrar a esperança que o povo brasileiro deposita no Congresso, dando esse passo imprescindível para a reestruturação do país.



Fonte: *O Estado de S. Paulo*, 07/10/2016, edição nº 44.915, p. A9.

Como se observou ao longo do período analisado nesta tese, a ação política da Fiesp mobiliza com frequência diferentes recursos de poder, entre eles as campanhas publicitárias em jornais, já

mencionadas. No âmbito desta pesquisa, destacam-se ainda a encomenda de pesquisas de opinião e a produção de estudos que endossam as posições defendidas pela entidade.

Um exemplo é a pesquisa de opinião patrocinada pela Fiesp, publicada em 19 de julho de 2016 (quatro dias após o envio ao Congresso da PEC do “*Teto de gastos*”), realizada pelo instituto *Ipsos Public Affairs* sob o título “*Percepção sobre as contas públicas brasileiras*”.²⁹⁹ O desenho do questionário sugere um viés de formulação e de sequência, conduzindo os/as entrevistados/as a conclusões previsíveis, sobretudo quanto à rejeição a aumentos de tributos. A primeira pergunta foi: “*Você já ouviu dizer que atualmente o Governo Federal gasta mais do que arrecada e isso cria um ‘rombo’ no orçamento?*”, à qual 78% responderam “*sim*”. Em seguida, perguntou-se: “*Você já ouviu dizer que, em 2016, o valor desse ‘rombo’ no orçamento é de R\$ 170 bilhões?*”, obtendo-se 60% de respostas afirmativas. Depois, questionou-se: “*Na sua opinião, qual seria o melhor caminho para equilibrar o orçamento?*”, oferecendo-se três alternativas: “*Cortar gastos para reduzir as despesas*”, “*Aumentar impostos para arrecadar mais*” e “*Não sabe*”. A opção referente ao corte de gastos foi escolhida por 88% dos participantes.

Quando indagados sobre onde deveriam ocorrer os cortes, as respostas concentraram-se de modo nítido no funcionalismo público. Entre 12 opções apresentadas, com possibilidade de múltiplas respostas, prevaleceram: “*Reduzir a quantidade de funcionários em cargos comissionados*” (48%), “*Congelar os salários dos funcionários do governo federal*” (47%), “*Reduzir os auxílios e benefícios de funcionários públicos*” (38%) e “*Não contratar novos funcionários no Governo Federal*” (38%). A alternativa menos assinalada foi “*Redução de subsídios a crédito agrícola e industrial*”, com apenas 5%. Embora a pesquisa oferecesse insumos para uma reforma administrativa, essa agenda não foi priorizada naquele momento. À época, o presidente da Fiesp comentou: “[a] população já entendeu há muito tempo que o caminho para tirar o país da crise não é aumentar e nem criar impostos” (Ribeiro, 2016).

A participação da Febraban na aprovação da PEC nº 241/55 foi significativamente mais discreta na esfera pública. Uma das intervenções ocorreu por meio da presença de seu presidente, Murilo Portugal, em audiência da Comissão Especial responsável pela análise do mérito do projeto. Convidado pelo deputado Gilberto Nascimento (PSC/SP), Portugal compareceu à reunião de 12 de setembro de 2016. Na ocasião, embora tenha afirmado expressar opiniões pessoais, declarou que os

²⁹⁹ Disponível em: <https://sitefiespstorage.blob.core.windows.net/uploads/2016/07/resultados-pulso-contas-publicas-julho-2016-final.pdf>. Acesso em: 09 out. 2025.

bancos “apoiavam integralmente essa proposta”. Seu diagnóstico convergia com o do programa “*Uma ponte para o futuro*”: haveria um aumento contínuo das despesas primárias, ampliando a dívida pública e, em consequência, reduzindo o crescimento econômico. Segundo ele, a dívida era o principal problema fiscal do país e, desde 2013, teria assumido trajetória explosiva. Em suas palavras: “[o] grave problema fiscal que o nosso País enfrenta tem várias manifestações, mas, a meu juízo, a mais aguda e a mais perigosa é o crescimento explosivo da nossa dívida pública, a partir de 2013” (“Comissão Especial - PEC 241/16”, 2016).

Nesse sentido, a condição necessária para retomar o crescimento seria o estabelecimento de “um equilíbrio fiscal duradouro”, capaz de estabilizar e reverter a trajetória da dívida. O ajuste, segundo Portugal, deveria evitar a elevação de tributos e concentrar-se em uma redução estrutural das despesas. Manifestou apoio explícito à proposta do governo ao argumentar que a dívida pública prejudicava tanto o crescimento econômico quanto a geração de empregos. De acordo com sua formulação, “o principal objetivo desse novo regime fiscal proposto pelo Governo é ajudar o Brasil a sair desse processo recessivo em que nós nos encontramos, *aumentar a nossa taxa de crescimento e gerar empregos*. A ideia é *ajustar para crescer mais e ajustar para gerar mais empregos*” (“Comissão Especial - PEC 241/16”, 2016 grifos meus).

Percebe-se, portanto, sua estratégia argumentativa ao enfatizar genericamente o crescimento econômico como um bem comum, sugerindo, de modo sub-reptício, que a classe trabalhadora seria diretamente beneficiada, sobretudo pela geração de emprego. Os efeitos redistributivos da proposta, destacados por seus críticos, foram completamente ignorados. Quanto ao desenho da regra fiscal, o presidente da Febraban declarou pleno acordo, ressaltando que sua abrangência deveria alcançar todas as despesas primárias e se estender por longo período para produzir efeitos duradouro (“Comissão Especial - PEC 241/16”, 2016).

Na audiência, Portugal argumentou ainda haver relação direta entre sustentabilidade fiscal e juros pagos por países em suas dívidas soberanas, reproduzindo o argumento predominante na literatura econômica convencional. É importante observar a estrutura dessa intervenção: não se trata de *lobby* explícito em defesa de uma política fiscal ou monetária específica (isto é, do exercício direto de poder instrumental), mas da formulação de um raciocínio econômico que coloca os governos nacionais em posição reativa diante das expectativas dos investidores. Nesse sentido, Portugal mobiliza o poder estrutural das finanças ao sugerir que tais expectativas impõem uma disciplina fiscal

particular aos governos. Uma vez positivas, tenderiam a gerar impactos favoráveis sobre o investimento, crescimento e emprego. Segundo ele,

[c]aso [o “*Teto de gastos*”] seja aprovado da forma que foi proposta pelo Executivo, penso que isso deve levar a uma redução da taxa real de juros de equilíbrio da economia brasileira, o que permitiria ao Banco Central reduzir a taxa SELIC, sem comprometer a inflação. Eu queria enfatizar esse aspecto de ele ser aprovado da forma como foi encaminhado pelo Governo Federal, porque tanto o prazo proposto – de 10 anos iniciais, prorrogados por mais 10 anos, a critério do Presidente da República e do Congresso Nacional – quanto à abrangência ampla, incluindo praticamente todos os itens de despesa primária, são, a meu ver, essenciais para que esses efeitos positivos sobre as expectativas, sobre os juros, sobre o investimento e sobre o crescimento econômico se materializem (“Comissão Especial - PEC 241/16”, 2016).

Nesse ponto, Portugal retomou o núcleo dos embates entre a Febraban e o governo Rousseff, especialmente em 2012 (como discutido no capítulo IV), quando a redução da taxa básica de juros foi conduzida sob a lógica do “*ensaio desenvolvimentista*”. Naquele contexto, o governo Rousseff pressionou os bancos privados a também reduzirem suas taxas, movimento realizado por meio de instrumentos tanto políticos quanto econômicos, incluindo a ampliação da oferta de crédito.

Outro aspecto relevante na apresentação de Portugal é a insistência em defender que a regra fiscal proposta pelo governo Temer se mantivesse inalterada, tanto em seu escopo (abrangendo todas as despesas primárias) quanto em sua duração (vinte anos). Com tom alarmista, advertiu que eventuais mudanças nesses parâmetros poderiam desfazer expectativas e comprometer a saída da crise, caso o Congresso não aprovasse a PEC nos termos encaminhados pelo Executivo. Em suas palavras, “[t]emo que, caso isso não se materialize [o escopo e o tempo do teto de gastos], haja o risco de reversão dessas expectativas e da melhora nessas variáveis financeiras (...), o que poderia colocar em risco a saída da recessão que já se ensaia no Brasil” (“Comissão Especial - PEC 241/16”, 2016).

No dia 09 de outubro de 2016, um dia antes da votação em primeiro turno da PEC do “*Teto de gastos*” e na mesma data em que a Fiesp publicou propaganda favorável à proposta, o presidente do Itaú Unibanco também se manifestou sobre o tema em artigo de opinião no jornal *Folha de S. Paulo*. Nele, confirmou o mesmo diagnóstico apresentado por Portugal, algumas semanas antes, na Comissão Especial na Câmara: o baixo crescimento do Brasil decorreria da “deterioração das contas públicas”. O banqueiro destacou ainda que, a partir de 2013, o país deixou de registrar superávits primários e passou a apresentar déficits (Setubal, 2016).

Segundo ele, foi justamente a “desconfiança quanto à sustentabilidade fiscal brasileira [que] trouxe consequências muito ruins para a sociedade: a inflação e o desemprego [que] voltaram ao

patamar de dois dígitos e o PIB recuou 7%, afetando dramaticamente o bem-estar das famílias brasileiras” (Setubal, 2016). Sem mencionar de forma explícita os governos petistas, Setubal observou que outros países cresceram, em média, 2,5% ao ano, concluindo que “claramente (...) cometemos erros na condução das políticas macroeconômicas, independentemente dos problemas da economia global” (Setubal, 2016).

Dessa forma, compartilhou o mesmo diagnóstico de “*Uma ponte para o futuro*”, segundo o qual boa parte do baixo crescimento decorreria do aumento dos gastos públicos. Assim, o “*Teto de gastos*” constituiria uma “condição necessária” para a retomada do crescimento. Uma vez aprovada a medida, argumenta o banqueiro, “retomaremos no Brasil a capacidade de planejar e de prever cenários e haverá, portanto, menos incertezas para decidir investimentos. Adicionalmente, reduziremos o prêmio de risco, hoje muito alto no Brasil” (Setubal, 2016).

O desfecho da crise econômica e política de 2015/16 resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff, seguido da aprovação de uma regra fiscal rígida, que constitucionalizou princípios de austeridade fiscal. Nesse processo, observa-se um padrão de uso pragmático tanto do poder instrumental quanto do poder estrutural por parte das duas federações analisadas nos capítulos anteriores.

Os resultados após o *impeachment* foram distintos para a indústria e para o sistema financeiro. Sem avaliar aqui se o “*Teto de gastos*” contribuiu, ou teria potencial para contribuir, para reduzir o chamado “custo Brasil”, é fato que a Fiesp apoiou integralmente a medida. Esse alinhamento, porém, não se replicou em relação a outras iniciativas do governo Temer, o que contribuiu para evidenciar qual fração do capital assumiu posição hegemônica na nova coalizão.

No final de abril de 2016, após a aprovação da admissibilidade do *impeachment* na Câmara e durante a formação do governo interino de Michel Temer, aventou-se a extinção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), medida duramente criticada por Paulo Skaf (Dantas, 2016) e por outras entidades representativas do capital industrial, como a CNI (Cucolo, 2025). Embora o ministério tenha sido mantido, nenhuma política industrial relevante foi implementada. Além disso, o BNDES deixou de estar vinculado ao MDIC e passou a ser subordinado ao Ministério do Planejamento, conforme estabelecido pela MP nº 726, de 12 de maio de 2016.³⁰⁰

³⁰⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

Ainda no início do governo Temer, quando foi anunciado o pacote de reformas (entre elas, o “*Teto de gastos*”), comunicou-se também que o BNDES devolveria R\$ 100 bilhões ao Tesouro Nacional. Segundo o então ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, os recursos seriam devolvidos porque “estariam ociosos e causando um custo adicional ao Tesouro. É uma boa gestão das contas públicas [a devolução desses recursos]” (Beck et al., 2016). A previsão inicial era de três parcelas anuais: R\$ 40 bilhões em 2016 e R\$ 30 bilhões nos dois anos subsequentes.

Após o anúncio, a Fiesp reuniu-se, em outubro de 2016, com a presidência do BNDES para defender que os recursos não fossem devolvidos ao Tesouro, mas utilizado “num plano de recuperação econômico-financeiro de empresas, refinanciamento de dívidas vencidas com o BNDES e aumento do financiamento do banco às micro e pequenas empresas” (Máximo, 2016). A resposta da presidente do BNDES foi imediata e negativa, reiterando a prioridade do ajuste fiscal ao afirmar que, “[a] devolução desses recursos é essencial para manter a confiança do mercado e a busca da retomada econômica. Fizemos as contas para preservar a capacidade de emprestar do BNDES e ainda assim *contribuir para redução da dívida bruta do país e para um melhor desempenho fiscal*” (Máximo, 2016 grifos meus).

Em novembro, o banco anunciou que a devolução seria realizada em parcela única ainda em 2016. Em nota pública, afirmou “[o] *pagamento contribuirá fortemente para a redução da trajetória ascendente da dívida bruta* – fator de instabilidade para a retomada dos investimentos, do crescimento econômico e da geração de empregos – e do peso dos subsídios nas contas públicas” (BNDES, 2016 grifos meus).

Constata-se, portanto, que a política econômica do governo Temer não produziu melhora expressiva nas condições da indústria. No campo fiscal, embora a entidade tenha conseguido evitar a criação de um novo tributo, não parece ter sido eficaz em fazer avançar medidas de seu interesse nem assegurar a ocupação de postos na burocracia estatal por quadros oriundos do setor industrial ou a ele vinculados.³⁰¹ Como argumenta Braga, “[o] direcionamento da política macroeconômica [do governo

³⁰¹ Talvez o caso mais relevante da Nova República de um industrial conduzindo a política econômica seja o de Dilson Funaro, industrial do setor de brinquedos e integrante da Fiesp, nomeado por José Sarney para o Ministério da Fazenda em 1985. Sua gestão teve início em meio ao processo hiperinflacionário. Havia, à época, certo consenso quanto à necessidade de ajuste fiscal, mas Funaro sustentava que o ajuste não era um fim em si mesmo. “Funaro condicionou a promoção do ajuste à manutenção dos investimentos públicos por entendê-los como fundamentais para viabilizar o crescimento dinamicamente sustentado da demanda agregada. O ministro considerava os efeitos multiplicadores das inversões públicas especialmente relevantes, de modo que as manteve fora do contingenciamento anunciado na primeira reunião ministerial da nova equipe econômica, ocorrida ainda em agosto de 1985” (Schmidtke; Salomão, 2024, p. 47 grifos meus).

Temer] indicava que, diferentemente do que ocorrera durante o primeiro governo Dilma, os interesses da indústria já não eram prioritários ao governo” (Braga, 2025, p. 153).

IV. A política monetária nas mãos do “*dream team*” do mercado financeiro

Do ponto de vista da política monetária, a Fiesp – ou, em termos mais amplos, a burguesia industrial – permaneceu à margem da ocupação e do controle de recursos estratégicos de poder relacionados à definição da política monetária. As pesquisas que analisam o processo de formulação da política monetária reconhecem disputas em torno da indicação para a direção do Banco Central (BCB), mas também apontam a dificuldade de estabelecer, de modo concreto, vínculos formais entre os indicados e as redes políticas específicas (Olivieri, 2007).

Nesse campo, diferentes estratégias analíticas têm sido desenvolvidas para investigar formas não institucionais de influência sobre a condução da política econômica, especialmente da monetária. Entre elas, destacam-se os estudos sobre (i) a influência das redes sociais³⁰² construídas ao longo das trajetórias profissionais e pessoais dos dirigentes do BCB (Olivieri, 2007); (ii) os efeitos da “porta giratória” sobre decisões relativas à taxa básica de juros e a outros instrumentos de política monetária (Codato et al., 2023a); e (iii) o impacto da origem institucional, seja na própria burocracia estatal, seja no mercado financeiro – dos dirigentes dessa agência (Codato et al., 2023a).³⁰³ Alguns dos achados dessas pesquisas oferecem subsídios importantes para interpretar a condução da política monetária no governo Temer, pois permitem identificar tanto o exercício do poder instrumental quanto o poder estrutural da fração financeira do capital, além de contribuir para elucidar mecanismos de resiliência do neoliberalismo à medida que este se consolida pela institucionalização de uma hegemonia previamente construída. Nesse sentido, torna-se particularmente relevante examinar as nomeações realizadas no início do governo para determinados cargos da administração pública.

Assim que Temer assumiu, diversos postos da cúpula burocrática estratégica para a definição da política monetária passaram a ser ocupados por indivíduos oriundos do sistema financeiro. Os dois casos mais relevantes, dada sua posição no núcleo decisório da política econômica, foram: a nomeação do então executivo do banco Original, controlado pela *holding* J&F (Martello, 2016), Henrique Meirelles, para o Ministério da Fazenda; e a indicação do economista-chefe e sócio do Itaú Unibanco, Ilan Goldfajn, para a presidência do Banco Central (Schreiber, 2016), o qual já havia

³⁰² Utiliza-se aqui o termo *redes sociais* no sentido empregado pela sociologia econômica, ou seja, para designar relações pessoais de confiança e vínculos construídos ao longo das trajetórias profissionais e de carreira (Olivieri, 2007), e não em seu uso corrente atual, associado a plataformas digitais de interação.

³⁰³ Para uma ampla revisão da literatura, ver (Codato; Albuquerque, 2023).

ocupado o cargo de diretor de Política Econômica do BCB durante a gestão de Armínio Fraga (2000-2003). A nomeação desses profissionais oriundos das finanças não deve ser interpretada de modo reducionista como mera representação direta dos bancos no aparelho de Estado, mas, sim, como evidência de que decisões governamentais dependem dos atores que ocupam posições estratégicas na burocracia, cuja importância política é central, visto que “os burocratas constituem juntamente com os dirigentes eleitos – os dois atores políticos centrais do mundo público contemporâneo” (Abrucio; Loureiro, 2018).

Antes da nomeação de Ilan Goldfajn, a presidência do BCB era exercida por Alexandre Tombini, servidor de carreira da própria autarquia e alvo de críticas recorrentes de agentes do mercado financeiro, sobretudo durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, devido uma suposta tolerância excessiva com a inflação. Ao avaliar sua gestão no momento da substituição por Goldfajn, um economista-chefe de instituição financeira afirmou: “Tombini fez uma política monetária leniente com a inflação e reduziu um pouco a credibilidade do BC. A percepção do mercado é de uma perda da autonomia operacional” (Valente, 2016a).

Nesse contexto, a convergência dos agentes do mercado financeiro em torno de Goldfajn não se explicava apenas pela expectativa de uma comunicação mais clara com o mercado, mas, sobretudo, pelo seu perfil técnico e pela orientação de política econômica associada à sua trajetória, entendida como mais estritamente comprometida com o controle da inflação e com a recomposição de credibilidade institucional. Em outros termos, sua indicação sinalizou uma inflexão na liderança do BCB – do “*insider*” de carreira para o “*financista*” – reforçando a hipótese de que preferências públicas se vinculam aos perfis dos burocratas, considerando suas ideias econômicas, trajetórias profissionais, competências e contextos (Codato; Albuquerque, 2023).

De acordo com a classificação utilizada por Cordato *et al.*, com base em Frédéric Lebaron e Aykiz Dogan, é possível distinguir três perfis predominantes de banqueiros centrais: (a) os “acadêmicos”, cuja trajetória se concentra em universidades e institutos de pesquisa; (b) os “financistas”, que atuaram principalmente em bancos privados e instituições do mercado financeiro; e (c) os “*insiders*”, com carreiras construídas nos próprios Bancos Centrais (Codato et al., 2023a).³⁰⁴ Assim, a nomeação de Goldfajn alterou o perfil da presidência do BCB de “*insider*” para “*financista*”,

³⁰⁴ Os autores acrescentam mais uma categoria às de Lebaron e Dogan, a de “burocratas”, no entanto esta categoria não é utilizada no presente trabalho.

o que permite sugerir uma redução do grau de independência do BCB em relação ao sistema financeiro privado.

Essa hipótese ganha robustez quando se examinam as nomeações para as diretorias do BCB no mesmo período. Além do presidente, Temer indicou três diretores oriundos do mercado financeiro,³⁰⁵ para áreas estratégicas de formulação da política econômica. Para a Diretoria de Política Monetária (Dipom), foi nomeado Reinaldo Le Grazie, com ampla atuação no mercado financeiro e que, imediatamente antes, dirigia a Bradesco *Asset Management* desde o fim de 2014,³⁰⁶ – cargo anteriormente ocupado por Joaquim Levy, que o deixou para assumir o Ministério da Fazenda em 2015. Para a Diretoria de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos (Direx), foi indicado Tiago Couto Berriel, professor da PUC-Rio e responsável pelas análises macroeconômicas da Pacífico Gestão de Recursos.³⁰⁷ Já para a Diretoria de Política Econômica (Dipec), foi nomeado Carlos Viana de Carvalho, também professor da PUC-Rio, com passagem pelo *Federal Reserve Bank of New York* (2007-2011) e atuação em diferentes instituições financeiras, sendo sócio da Kyros Investimentos até final de 2015.³⁰⁸

Conforme argumenta Olivieri, essas três diretorias constituem os principais postos diretamente relacionados à formulação da política monetária e, historicamente, são ocupadas majoritariamente por profissionais provenientes do mercado financeiro (Olivieri, 2007) – diferente das diretorias de fiscalização, normatização e administração, ocupadas por servidores de carreira do BCB. Pesquisas recentes confirmam a persistência dessa tendência (Codato et al., 2023b).

Os estudos sobre o perfil da burocracia do Banco Central (Olivieri, 2007; Codato et al., 2023a; Codato; Albuquerque, 2023) demonstram, portanto, que as escolhas do governo Temer não constituem uma ruptura, mas antes afirmam o padrão predominante, no qual a presença de quadros do mercado financeiro é recorrente. Entre 1965 e 2016, 52% dos presidentes do BCB haviam atuado no sistema financeiro antes de assumir o comando da instituição, o que contribui para compreender a orientação

³⁰⁵ Como explica Olivieri, a CF/1988 confere ao presidente da República a prerrogativa de nomear os dirigentes do BCB, a presidência e as diretorias, cujos indicados devem ser sabatinados pelo Senado Federal (art. 52º, III, d). Na prática, contudo, essa escolha é conduzida pelo ministro da Fazenda, que exerce papel decisivo na definição do presidente da instituição. A indicação dos diretores, por sua vez, cabe ao presidente do Banco, embora permaneça sujeita à influência do ministro da Fazenda e de sua equipe econômica (Olivieri, 2007).

³⁰⁶ Dados extraídos do currículo do indicado, disponibilizado para a sabatina realizada pelo Senado Federal em 20 de junho de 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20472?sequencia=43>. Acesso em: 09 out. 2025.

³⁰⁷ Dados extraídos do currículo do indicado, disponibilizado para a sabatina realizada pelo Senado Federal em 20 de junho de 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20472?sequencia=62>. Acesso em: 09 out. 2025.

³⁰⁸ Dados extraídos do currículo do indicado para a sabatina realizada no Senado Federal em 20 de junho de 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20472?sequencia=83>. Acesso em: 09 out. 2025.

das políticas adotadas. Nos termos da trajetória histórica da instituição, as nomeações feitas por Temer reforçam a retomada de princípios ortodoxos na condução da política monetária. Tal posicionamento aparece, inclusive, em declarações públicas: ao retornar ao Brasil em 2011, em meio às disputas sobre a trajetória dos juros no governo Rousseff, Carlos Viana de Carvalho afirmou: “[a]cho que no Brasil esse debate [entre ortodoxos e heterodoxos na economia] está mal colocado e, infelizmente, os chamados heterodoxos têm uma relevância absolutamente injustificada e desproporcional” (Simão et al., 2016).

A equipe econômica formada pelo governo Temer – ainda durante o período de interinidade – chegou a ser apelidada por agentes do mercado financeiro como “*dream team*” (Benites, 2016). Nessa direção, um funcionário do banco *Goldman Sachs* destacou: “[s]ão verdadeiras autoridades para os cargos. É gente à altura do desafio. Os problemas não são fáceis de resolver, mas dá conforto” (Machado et al., 2016).

A condução da política monetária pelos Bancos Centrais é frequentemente apresentada como uma atividade estritamente técnica, realizada por uma burocracia insulada da política convencional. Essa representação, amparada por uma aura de racionalidade científica e por um conhecimento especializado de acesso limitado, reforça a imagem de neutralidade, ao mesmo tempo em que dissimula o caráter social e político das escolhas monetárias (Abolafia, 2014). Além disso, tal percepção contribui para ofuscar uma dimensão crucial, qual seja, o impacto redistributivo dessas decisões, que inevitavelmente produzem ganhadores e perdedores entre classes e frações de classe distintas.

Seria inadequado negar o componente técnico de elevada complexidade que permeia a formulação da política monetária e cambial; entretanto, é igualmente essencial reconhecer que tais decisões carregam, de forma inerente, um conteúdo político, definido pela disputa entre interesses, valores, expectativas e projetos societários em competição,

no sentido de que afetam a atuação e os interesses de grupos econômicos, enfim, alteram a distribuição de recursos na sociedade. Nesse sentido, o Banco Central é uma das mais importantes instâncias de governo quanto à capacidade de promover realocação de recursos econômicos e, por isso, a indicação de seus dirigentes torna-se objeto de disputa de grupos empresariais e políticos (Olivieri, 2007, p. 150).

As investigações acerca dos mecanismos pelos quais atores financeiros influenciam decisões estatais, bem como sobre os vínculos entre o mercado financeiro e o Estado, ganharam novo fôlego após a crise de 2008 (Mouallem, 2024). Esse movimento decorre, sobretudo, do papel central

desempenhado pelos Bancos Centrais – em especial o *Federal Reserve* (FED) – na estabilização do sistema financeiro e na adoção de medidas de estímulo econômico. Como destaca Mouallem,

estudos recentes sugerem que a expansão de competências, instrumentos e poderes de bancos centrais e o crescente envolvimento com mercados financeiros foram parte de um mesmo processo histórico. Entre outras coisas, pesquisa jogam luz aos imbricamentos público-privados que explicam porque bancos centrais mantiveram o padrão de políticas favoráveis aos mercados após a crise de 2008, mesmo tendo adquirido novos e mais robustos recursos, instrumentos e competências (Mouallem, 2024, p. 1).

Neste trabalho, exploramos alguns dos aspectos dessas conexões a partir dos conceitos de poder instrumental e estrutural de diferentes frações da burguesia ao longo do “*ensaio desenvolvimentista*”. Para compreender as ações adotadas pelo governo Temer logo no início do mandato e, conseqüentemente, o reposicionamento da política monetária, é útil incorporar estratégias de investigação complementares que também podem ser interpretadas, em última instância, como manifestações desses mesmos poderes instrumental e estrutural do capital financeiro. Uma vertente particularmente promissora concentra-se nos perfis e nas trajetórias profissionais e educacionais dos dirigentes de Bancos Centrais.

Como destacam Dantas e Codato, pesquisas sobre dirigentes de Bancos Centrais – como a de Göhlman e Vaubel, que analisaram Bancos Centrais de dez países europeus – evidenciam que a formação universitária e, sobretudo, a trajetória profissional constituem variáveis relevantes para compreender como esses dirigentes percebem e enfrentam o problema da inflação. Segundo os autores, “a experiência profissional pode gerar lealdades pessoais a grupos de interesse específicos: uma área de atuação ou setor da economia, um partido político, uma burocracia, um grupo de renda, etc.” (Göhlmann e Vaubel, 2007 apud Dantas; Codato, 2023, p. 135).

Com base nessa perspectiva, Dantas e Codato propõem um índice destinado a mensurar o grau de independência do BCB em relação ao sistema financeiro, em contraste com as abordagens tradicionais que medem a independência perante o governo (Dantas; Codato, 2023). O índice denominado como *Aindex*, varia de 0 a 1; quanto mais próximo de 1, maior a independência em relação ao sistema financeiro; quanto mais próximo de 0, menor a autonomia. Ele foi construído a partir de três dimensões: (a) socialização profissional, que identifica a origem dos dirigentes, distinguindo aqueles provenientes do mercado e aqueles própria burocracia estatal; (b) preferências em termos de política econômica, aferidas a partir da formação acadêmica, diferenciando instituições alinhadas ao *mainstream* econômico de outras tradições teóricas; (c) preocupações de carreira, que

consideram tanto o percurso profissional prévio quanto as expectativas futuras de inserção no setor privado após a passagem pelo BCB, dimensão associada ao mecanismo da “porta-giratória”,³⁰⁹ entendido, neste caso, como o exercício, nos cinco anos posteriores à saída do cargo público, de função na mesma área em instituição provada (Dantas; Codato, 2023).³¹⁰

Cabe mencionar que a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013,³¹¹ constitui um marco legal destinado a prevenir conflitos de interesse entre o público e o privado. A legislação define conflito de interesse, entre outros aspectos, como a utilização de informação privilegiada obtida em razão do cargo público e estabelece restrições temporárias ao exercício de atividades privadas após o desligamento da função pública. Em seu artigo 6º, por exemplo, determina que, nos seis meses subsequentes à exoneração, ex-dirigentes não podem assumir cargo, emprego ou função em organização com relação relevante à área em que atuaram, tampouco exercer atividades, a qualquer tempo, que impliquem divulgação de informações privilegiadas (Brasil, 2013).³¹² Contudo, pesquisas

³⁰⁹ Dentre os três elementos que compõem o índice, a “porta giratória” recebe o maior peso: enquanto os demais têm peso 1, este corresponde a 2. Para uma descrição detalhada da construção do índice, ver Dantas e Codato (2023).

³¹⁰ Embora o foco deste trabalho recaia sobre o BCB, o Tesouro Nacional também constitui um espaço relevante para a análise do fenômeno da “porta giratória”, mas não foram encontrados estudos sistemáticos sobre o Tesouro Nacional tal como os sobre o BCB. Mas, certamente há um campo rico de pesquisa a ser explorado e apenas a título ilustrativo se aponta o que aconteceu durante o governo Temer. De dezembro de 2015 a junho de 2016 o Secretário do Tesouro Nacional foi Otavio Ladeira de Medeiros, funcionário de carreira da instituição (para um histórico dos secretários do Tesouro Nacional e um breve currículo ver <https://timeline.tesouro.gov.br/index.html#>. Acesso em: 09 out. 2025). Após deixar o cargo continuou no serviço público, não podendo ser caracterizada sua trajetória por meio da “porta giratória”, sendo que o perfil dele se aproxima de Alexandre Tombini. Medeiros foi sucedido por Ana Paula Vitali Janes Vescovi, nomeada no início do governo Temer, em junho de 2016. Sua trajetória subsequente se enquadra na lógica de “porta giratória” adotada neste estudo. Servidora pública federal e ex-assessora do senador Ricardo Ferraço (PMDB/ES) entre 2011 e 2014, Vescovi deixou o Tesouro em abril de 2018 para assumir a Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda (Martello, 2018). Logo depois de deixar a governo Temer, em fevereiro de 2019, foi anunciada sua contratação pelo Banco Santander para comandar a área de macroeconomia do banco (Branco, 2019), função assumida em julho de 2019, em razão do “período de quarentena” estabelecido pela Lei nº 12.813. Vescovi foi sucedida por Mansueto Facundo de Almeida Jr., secretário do Tesouro Nacional de abril de 2018 a julho de 2020. Servidor público federal, afastou-se entre 2014 e 2016 para atuar como consultor privado, retornando ao serviço público no Ministério da Fazenda, então sob comando de Henrique Meirelles. Quando técnico do Ipea, tornou-se fonte recorrente na imprensa com críticas à política fiscal dos governos petistas (Martello, 2018). Em 2015, foi coautor do artigo já citado “Ajuste inevitável” (Almeida; Lisboa; Pessôa, 2015), apontado por Singer como um dos alicerces do programa econômico do PMDB (Singer, 2018). Ao deixar o Tesouro, teve anunciada sua ida para o BTG Pactual como sócio e economista-chefe, com início previsto para janeiro de 2021 em razão do período de quarentena (FSP, 2020).

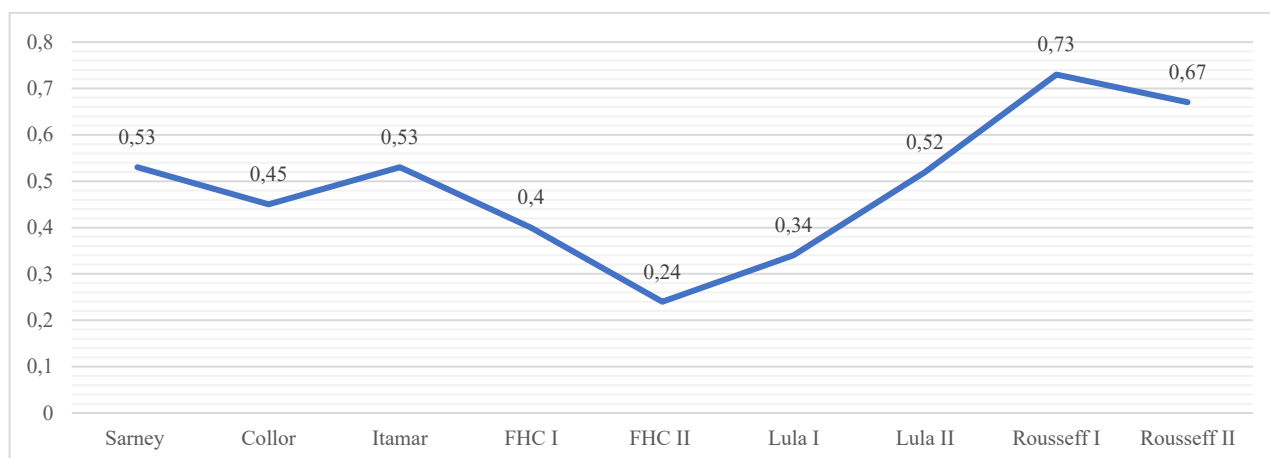
³¹¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12813.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

³¹² A existência da Lei nº 12.813, de 2013, foi identificada por meio de um pedido de acesso à informação, no qual se questionava o período de quarentena aplicável a Mansueto Facundo de Almeida Junior, ex-Secretário do Tesouro Nacional, após sua saída do cargo e ingresso na iniciativa privada. Na resposta, foram informados os dispositivos que regulam a transição de ex-servidores públicos para o setor privado. Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetailPedido?id=6401567>. Acesso em: 09 out. 2025. O portal da CGU permite consultar outras manifestações dessa natureza, preservada a identidade do solicitante. Um dos pedidos encontrados refere-se a que comunicou à Comissão de Ética Pública de Almeida e sua intenção de assumir cargo de economista-chefe e diretor no banco BTG Pactual. O colegiado considerou caracterizado o conflito de interesses e determinou a aplicação do período de quarentena de seis meses, com remuneração compensatória prevista em lei. Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetailPedido?id=2449875>. Acesso em: 09 out. 2025.

sobre o tema mostram que a existência da norma não tem sido suficiente para inibir o mecanismo da “porta giratória”.

Retomando o índice elaborado por Dantas e Codato, percebe-se que ele constitui uma ferramenta útil para avaliar a independência não apenas do presidente e dos diretores do BCB, mas da própria instituição diante das pressões externas oriundas do mercado financeiro (Dantas; Codato, 2023). Os autores também estimaram o grau de autonomia do BCB por governo, e os resultados são compatíveis com os achados desta pesquisa no que diz respeito ao primeiro e ao segundo governo Rousseff. O indicador de autonomia em relação ao mercado financeiro ($Aindex_{gov}$) revela que o período de maior independência ocorreu durante o primeiro governo Rousseff, quando atingiu 0,73. O valor mais baixo, entre os governos analisados por Dantas e Codato, ocorreu no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, com 0,24 (Gráfico XXXII) (Dantas; Codato, 2023). A redução do índice no segundo mandato de Rousseff sinaliza o fortalecimento da hegemonia da fração financeira em sua gestão e contribui para explicar o apoio dessa fração ao governo, especialmente à medida que promoveu o ajuste fiscal liderado por Joaquim Levy e implementou mudanças importantes no BCB.

Gráfico XXXII – $Aindex_{gov}$ referente aos períodos presidenciais, de 1985 a 2016



Fonte: (Dantas; Codato, 2023, p. 148).

A montagem da equipe econômica oferece elementos fundamentais para analisar a coalizão que sustentou o governo Temer. A composição do núcleo formulador da política econômica – do Ministério da Fazenda à presidência e diretorias do Banco Central – revela um alinhamento direto com as prioridades da fração financeira do capital, notadamente o controle da inflação mediante instrumentos ortodoxos. Além disso, a política econômica implementada confirma a hegemonia financeira na condução estatal, materializada em duas frentes centrais. Na esfera fiscal, a austeridade foi constitucionalizada pela Emenda Constitucional nº 95; no campo monetário, retomou-se o viés

ortodoxo com o uso prioritário da taxa básica de juros como instrumento anti-inflacionário, independentemente de seus efeitos sociais sobre emprego e crescimento.

Sob essa perspectiva, o governo Michel Temer atingiu seus objetivos ao articular uma maioria parlamentar capaz de aprovar a emenda constitucional e ao obter êxito na redução da inflação (Gráfico XXIV, na seção II do capítulo IV). Em contrapartida, embora a Fiesp tenha desempenhado papel decisivo na ascensão de Temer, não conseguiu converter-se na fração hegemônica da nova coalizão. A estagnação industrial, combinada à orientação das políticas adotadas – pouco favoráveis à expansão produtiva – corrobora tal interpretação.

A agenda do “*custo Brasil*” revela certa afinidade eletiva com interesses do capital financeiro, ao impor determinados mecanismos de controle sobre o orçamento público. No caso do capital industrial, esse discurso foi reiteradamente mobilizado pela Fiesp, que sustentava ser a indústria brasileira tão competitiva quanto a estrangeira, perdendo, contudo, essa vantagem em razão dos entraves associados ao “*custo Brasil*”. Bresser-Pereira já havia apontado, em 2012, a fragilidade desse diagnóstico, mais orientado por pragmatismo conjuntural do que por uma análise de natureza estrutural.

Na prática, a condução da política monetária segundo interesses financeiros e a política fiscal constrangida pela EC nº 95 não alteraram o padrão de inserção internacional da indústria brasileira. Medidas como a reforma trabalhista e a lei da terceirização produziram, no máximo, alívios de curto prazo, mas não foram capazes de promover transformações profundas que reposicionassem o setor industrial no mercado global.

A posição da fração industrial no período entre as duas crises revelou-se ambígua e, em certo grau, contraditória quando cotejada com os resultados do governo Temer. O apoio pragmático da Fiesp ao *impeachment* (Bianchi, 2021) e, posteriormente, ao governo Temer, motivado pela aversão a que o ajuste fiscal recaísse sobre a burguesia industrial – reação previsível, como aponta Fairfield ao destacar a clareza dos interesses de classe em matéria tributária (Fairfield, 2015) – resultou na consolidação de uma agenda econômica liderada por interesses externos e, por vezes, antagônicos aos seus. Essa postura ambígua e pragmática da Fiesp diante das reformas neoliberais não é inédita. Fonseca já havia apontado, no contexto da primeira onda de reformas neoliberais, que “embora [a Fiesp] adote o discurso ultraliberal, parece querer passar incólume aos seus efeitos, isto é, a competição com o capital estrangeiro por meio da ampla abertura comercial e de proteção ao capital nacional” (Fonseca, 2005, p. 94). Em ambos os momentos históricos, a burguesia industrial buscou

equilibrar-se entre a defesa de um tipo de retórica do mercado e a preservação de instrumentos estatais que mitigassem sua exposição aos efeitos mais destrutivos da liberalização.

Com a ascensão do PMDB ao poder após o *impeachment*, tornou-se evidente a fragilidade do poder de representação industrial frente ao aparato estatal. Um episódio ilustrativo ocorreu quando a Petrobras realizou, em janeiro de 2017, licitação restrita a empresas estrangeiras (Silveira, 2017), o que levou o presidente da Fiesp a publicar artigo defendendo a política de conteúdo nacional (Skaf, 2017). Como analisado no capítulo III, o acompanhamento da palavra-chave “*desindustrialização*” mostrou que o tema e, por conseguinte, a burguesia industrial já não pautavam o governo federal.

Depreende-se, portanto, que a ocupação de postos-chave na administração pública e a adoção de reformas alinhadas ao capital financeiro não foram eventos fortuitos, mas expressão do poder de classe como variável determinante da política econômica. O recrudescimento do neoliberalismo no Brasil pós-crise de 2015-16 associa-se, assim, à recomposição da hegemonia financeira, que logrou converter interesses particulares em diretrizes gerais de Estado.

Considerações Finais

O principal dano é acarretado na colonização da política pela economia: o neoliberalismo deu uma longa volta e retornou ao antiliberalismo. Nos termos de Carl Schmitt, política é irrelevância, uma “conversa sem fim” com o que o neoliberalismo dá razão ao seu mais feroz crítico de direita. E do ponto de vista dos cidadãos, significa que nosso voto não vale nada, que a política não pode nada, que não há alternativa.

Francisco de Oliveira. *A economia política da iniquidade brasileira.*

Como argumenta Boyer, o “tempo das crises é também o das heterodoxias ou, na ausência destas, o da simbiose da ortodoxia no contato com novos problemas” (Boyer, 1990). Essa observação pode ser mobilizada para interpretar a trajetória da política econômica entre as duas crises do início do século XXI no Brasil. O que se acrescenta aqui é que o deslocamento entre “heterodoxia” e “ortodoxia” se deu em razão do conflito de classes no interior de um arranjo institucional previamente moldado pelos embates das décadas anteriores a essas duas crises.

O estudo de caso desenvolvido neste trabalho mostrou que, entre as crises de 2008 e 2015/16, as respostas às crises foram determinadas por instituições resultantes de conflitos anteriores e por disputas intra e interclasses. Evidenciou-se também a relevância de se compreender essas disputas considerando o contexto em que se deram, pois a possibilidade de uma resposta “heterodoxa” dependeu do contexto favorável de crescimento econômico anterior à crise, da correlação de forças então favorável ao governo e do fato de que este não teve de enfrentar, no pós-crise imediato, um conflito distributivo de grande envergadura. Já a resposta “ortodoxa” que sucedeu a fase “heterodoxa” configurou um desdobramento desta, na medida em que o crescimento econômico esperado não se materializou – pelas razões exploradas ao longo da tese – e deu lugar, ao contrário, a uma desaceleração do crescimento, seguida da retração do PIB e dos conflitos distributivos em torno do ajuste fiscal.

A nova coalizão que se formou durante as disputas na crise de 2015/16 uniu-se em torno de um programa que previa o deslocamento dos ônus da crise principalmente para a classe trabalhadora, seja por meio da redução dos direitos sociais, seja pelo aumento da exploração do trabalho, resultando no aumento de sua precarização. Acompanhar esse processo evidenciou que, além do “quando”, o “como” é também fundamental para se compreender o tipo de resposta à crise que se concretizou,

nesse sentido, os conceitos de poder estrutural e instrumental se mostraram úteis ferramentas analíticas. Além disso, os desdobramentos das análises por meio desses dois conceitos iluminam o debate sobre a democracia. Conforme argumenta Lessenich, “a democracia (...) deve ser conquistada (isto é, alcançada por meio de grandes esforços) ao longo da história. O processo moderno de democratização foi sempre um combate social por participação, a cogestão, o direito”³¹³ (Lessenich, 2022, p. 26). Nesse sentido, o exercício dos poderes estrutural e instrumental pela burguesia tem enfraquecido de modo estrutural a democracia no Brasil, o que se tornou claro a partir do caso analisado, ao mostrar que a definição e condução da política econômica são hegemônicas pela burguesia, em especial pela fração bancário-financeira.

Ao contrário das justificativas apresentadas para a realização das reformas, enquanto saídas para à crise, não houve retomada robusta do crescimento econômico, e a economia brasileira continuou em estado de semiestagnação (Nassif, 2023; Oreiro; Paula, 2021). Se a austeridade fosse avaliada pelo critério do crescimento econômico, a conclusão seria a de que não atingiu os objetivos prometidos quando foi adotada. Mas, se ela for avaliada pelo critério definido por Mattei – ou seja, o da restauração da ordem do capital, que nesse caso se deu por meio de disputas pela direção das finanças públicas –, o resultado não é de fracasso; pelo contrário, um maior controle sobre as finanças públicas foi consolidado.

No mesmo movimento em que se impuseram maiores restrições à discricionariedade da política fiscal, verificou-se também um tipo de expansão fisiológica do orçamento (Carvalho, 2018), que até então parecia em declínio, mas que foi plenamente restaurada em 2015, quando o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, cumpriu uma de suas promessas de campanha na disputa pela presidência da Casa. Na ocasião, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015,³¹⁴ também conhecida como emenda do “*orçamento impositivo*”, que estabeleceu a obrigatoriedade de destinação de recursos para a execução de emendas parlamentares individuais. A Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019,³¹⁵ ampliou ainda mais o controle legislativo sobre o orçamento, com dispositivos como a “emenda de bancada” por estados. Desde então, o montante de recursos discricionários controlados pelos parlamentares só aumentou, sem que exista um incremento

³¹³ No original: “la democracia (...) debió ser conquistada (es decir, alcanzada por medio de grandes esfuerzos) a lo largo de la historia. El proceso moderno de democratización fue siempre un combate social por la participación, la cogestión, el derecho”.

³¹⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso: 02 nov. 2025.

³¹⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso: 02 nov. 2025.

correspondente na fiscalização desses recursos, dando origem ao que ficou popularmente conhecido como “*orçamento secreto*” (Giacomoni, 2023).

A partir desse período, o controle parlamentar sobre o orçamento tem crescido ano a ano, chegando, em 2024, ao total de R\$ 44,81 bilhões empenhados para essas emendas.³¹⁶ Nesse ano, elas corresponderam a 10,7% do orçamento executado pelo Ministério da Saúde – o maior valor da série histórica; em 2015, representavam 1,5%. Quando se consideram apenas as despesas discricionárias da pasta, as emendas alcançam 44% dos gastos discricionários totais, quase se igualando aos gastos diretamente executados pelo próprio ministério (Lisboa, 2025). Em outras palavras, os parlamentares passaram a controlar uma parcela muito expressiva do orçamento; entretanto, essas emendas permanecem predominantemente subordinadas à lógica político-eleitoral, mais do que orientadas por critérios de eficiência, equidade e racionalidade na execução do gasto público, sem que isso resulte em um projeto de crescimento econômico sustentável e tampouco na melhoria e ampliação dos direitos sociais.

A metáfora criada pelo sociólogo Francisco de Oliveira para pensar o processo de acumulação capitalista brasileiro pode ser mobilizada para compreender o movimento em torno do orçamento público após os mandatos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. De modo particularmente sugestivo, Oliveira escolheu a imagem do *ornitorrinco* para se referir ao capitalismo brasileiro – periférico, truncado e profundamente desigual. A constitucionalização da austeridade que se deu junto com a apropriação crescente de uma parcela do orçamento por políticos fisiológicos de direita, convencionados como “centrão”, permitem estender essa metáfora à análise do que se tornou o orçamento público desde a crise de 2015/16. Como afirma Oliveira, “[o] ornitorrinco capitalista é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão” (Oliveira, 2003, p. 150). O diagnóstico é negativo: os resultados dessas mudanças orçamentárias parecem não autorizar muito otimismo. Ainda assim, talvez valha recorrer a outro pensador, dessa vez a Antonio Gramsci, para não tomar essa situação como uma condição permanente, dessa forma pode-se afirmar com Gramsci sobre o atual estado de coisas: “[p]essimismo da inteligência, otimismo da vontade” (Gramsci, 1999, p. 295).

A dinâmica entre as duas crises foi analisada por meio da ação de duas frações da classe capitalista, mais especificamente mediante duas entidades representativas de cada uma dessas frações: Fiesp e Febraban. A análise empreendida ao longo da tese revelou tanto sua a potência

³¹⁶ Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas?ano=2024>. Acesso: 02 nov. 2025.

explicativa dessa escolha quanto seus limites: outras classes e espaços de disputas, inclusive externa, compõem a totalidade, mas em razão do desenho da pesquisa e das possibilidades de uma investigação empreendida por um pesquisador esses pontos não foram explorados, abrindo caminho para futuras agendas investigativas, sem reduzir o principal achado: a mudança de rumo econômico decorreu da capacidade de certos atores sociais de articular apoio, bloquear alternativas e institucionalizar suas preferências.

Referências Bibliográficas

ABBAGNANO, Nicola. Problemática. *In*: ABBAGNANO, Nicola (Org.). **Dicionário de filosofia**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018. p. 935.

ABDAL, Alexandre. Contribuição à crítica da Política Industrial no Brasil entre 2004 e 2014. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 38, n. 2, p. 437–456, ago. 2019.

ABOLAFIA, Mitchel Y. Central banking and the triumph of technical rationality. *In*: **The Oxford handbook of the sociology of finance**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2014. p. 156–185.

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Fernando Luiz. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 23–57.

ADACHI, Vanessa. Fazenda e bancos vão estudar spread. **Valor Econômico**, 4 abr. 2012.

ADORNO, Theodor W. **Introdução à Sociologia**. São Paulo: Ed. UNESP, 2008.

AELST, Peter Van; WALGRAVE, Stefaan. Political agenda setting by the mass media: ten years of research, 2005–2015. *In*: **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016. p. 157–179.

AGÊNCIA SENADO. **Congresso aprova meta de déficit de R\$ 170,5 bi para 2016**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/25/congresso-aprova-meta-de-deficit-de-r-170-5-bi-para-2016>>. Acesso em: 19 ago. 2025.

AGOSTINE, Cristiane. Em evento fechado, Temer expõe a empresários propostas para economia. **Valor Econômico**, 7 dez. 2015.

ALBUQUERQUE, Mateus C. M. de; PERISSINOTTO, Renato. Ideologia econômica e conflito político no Conselho Monetário Nacional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 32, p. 1–21, 25 out. 2024.

ALEGRETTI, Laís *et al.* Governo aceita nova regra para repatriação, mas mantém prazo final. **Folha de São Paulo**, 28 set. 2016.

ALENCAR, Kennedy. Lula quer ampliar a composição do CMN. **Folha de São Paulo**, 13 set. 2004.

ALESINA, Alberto F.; ARDAGNA, Silvia. Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. **National Bureau of Economic Research - Paper Series**, n. 15438, p. 1–37, 2009.

ALMEIDA, Rodrigo de. **À sombra do poder: bastidores da crise que derrubou Dilma Rousseff**. São Paulo: Leya, 2016.

ALMEIDA, Mansueto; LISBOA, Marcos de Barros; PESSÔA, Samuel. Ajuste inevitável. **Folha de São Paulo**, p. 4–5, 19 jul. 2015.

ALONSO, Angela. **Treze: a política de rua de Lula a Dilma**. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

ALVARENGA, Darlan; LAPORTA, Tais; TREVIZAN, Karina. **Standard and Poor's tira grau de investimento do Brasil**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/standard-and-poors-tira-grau-de-investimento-do-brasil.html>>. Acesso em: 9 jul. 2024.

ÁLVARES, Débora; LIMA, Daniela; URIBE, Gustavo. Aos gritos de “Fora, PT”, PMDB deixa governo em reunião de três minutos. **Folha de São Paulo**, 29 mar. 2016.

ALVES, Fábio. “Redução dos spreads não deve ser agenda política”. **O Estado de São Paulo**, 18 mar. 2012.

AMABLE, Bruno. Maioria social, minoria política. **Le Monde Diplomatique Brasil**, n. 116, 20 abr. 2017.

AMARAL, Rebeca Borges, Luciana. **Em 23 anos, Congresso devolveu apenas seis MPs ao governo federal**. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/em-23-anos-congresso-devolveu-apenas-seis-mps-ao-governo-federal/>>. Acesso em: 19 mar. 2025.

ANDERSON, Perry. **Brasil à parte: 1964 - 2019**. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. **Novos estudos CEBRAP**, v. 38, n. 1, p. 109–135, abr. 2019.

ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo autoritário no Brasil: Reforma econômica neoliberal e militarização da administração pública. **Sens public**, n. SP1515, 25 jun. 2020.

ANDRADE, Daniel Pereira; CÔRTEZ, Mariana; ALMEIDA, Silvio. Neoliberalismo autoritário no Brasil. **Caderno CRH**, v. 34, p. 1–25, 29 nov. 2021.

ANDRÉS, Roberto. **A razão dos centavos: crise urbana, vida democrática e as Revoltas de 2013**. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

AQUINO, Yara; LIMA, Daniel; MELO, Karine. **Saiba como ficou a composição dos ministérios por partidos**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-10/saiba-como-ficou-composicao-dos-ministerios-por-partidos>>. Acesso em: 8 jan. 2025.

ARAGÃO, Alexandre. Reprovação de Dilma cresce e supera a de Collor em 1992. **Folha de São Paulo**, p. A4, 6 ago. 2015.

ARANTES, Flávio; LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do Plano Real ao segundo governo Lula. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, 16 abr. 2018.

ARAUJO, Victor Leonardo de; GENTIL, Denise Lobato. O primeiro governo FHC (1995 - 1998): o neoliberalismo escancarado. In: ARAUJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de (Orgs.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 424–447.

ARCANJO, Daniela; SOPRANA, Paula. Dono do BTG fala como influencia políticos e BC, e compara impeachment de Dilma a golpe de 64. **Folha de São Paulo**, p. A14, 25 out. 2021.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

BALLIESTER REIS, Thereza. Why are policy real interest rates So high in Brazil? An analysis of the determinants of the Central Bank of Brazil’s real interest rate. **International Journal of Political Economy**, v. 47, n. 2, p. 178–198, 3 abr. 2018.

BARBOSA, Ariana. Desoneração menor da folha de pagamento pode gerar desemprego, diz Fiesp. **Folha de São Paulo**, 27 fev. 2015.

BARBOSA, Bia. Operação Aletheia e a nova aula global de manipulação midiática. **Carta Capital**, 5 mar. 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

BARROS, Luciano Alencar. A década mais que perdida do Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 66, p. 41–67, dez. 2022.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 779–810, dez. 2012.

BATISTA, Henrique Gomes; NOGUEIRA, Danielle. Diretora do FMI diz que aprovar reformas daria credibilidade ao país. **O Globo**, p. 16, 9 out. 2016.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 189–217.

BAUGRINE, Hassan. What is fiscal policy? Implications for growth and income distribution. In: BAUGRINE, Hassan; ROCHON, Louis-Philippe; SECCARECCIA, Mario (Orgs.). **Intermediate Macroeconomics: Theory, Policy and Competing Perspectives**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2025. p. 94–107.

BECK, Martha *et al.* Governo anuncia medidas para tentar controlar dívida pública. **O Globo**, 24 maio 2016.

BECKERT, Jens. Reimaginando a dinâmica capitalista: expectativas ficcionais e o caráter aberto dos futuros econômicos. **Tempo Social**, v. 29, n. 1, p. 165–189, 15 abr. 2017.

BEDINELLI, Talita; BENITES, Afonso. PMDB volta a se chamar MDB: retorno ao passado para aplacar crise de imagem. **El País Brasil**, 19 dez. 2017.

BENITES, Afonso. Eterno governista, PMDB quer ser a alternativa à polarização PT-PSDB. **El País Brasil**, 15 nov. 2015.

BENITES, Carla Jiménez, Afonso. **Temer agrada com nomes de equipe econômica e frustra nas demais áreas**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/05/politica/1462446816_018114.html>. Acesso em: 22 out. 2024.

BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 41, p. 137–167, jun. 2012.

BIANCHI, Alvaro. **Um ministério dos industriais: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990**. Campinas: Editora da Unicamp, 2010.

BIANCHI, Alvaro. **Por que a Fiesp apoia o impeachment?** **Blog Junho**, 25 mar. 2021. Disponível em: <<http://blogjunho.com.br/por-que-a-fiesp-apoia-o-impeachment/>>. Acesso em: 25 mar. 2021

BIEBRICHER, Thomas. **The political theory of neoliberalism**. Stanford: Stanford University Press, 2018.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BIN, Daniel. **A superestrutura da dívida: financeirização, classes e democracia no Brasil neoliberal**. São Paulo: Alameda, 2017.

BITENCOURT, Rafael. Fiesp vai ao TCU para exigir novas licitações no setor elétrico. **Valor Econômico**, 26 jul. 2011.

BIZBERG, Ilán; THÉRET, Bruno. Introducción. *In*: BIZBERG, Ilán (Org.). **Variedades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile**. Ciudad de México: El Colegio de México, 2015. p. 14–40.

BLOCK, Fred. **The Ruling Class Does Not Rule**. Disponível em: <<https://jacobin.com/2020/04/ruling-class-capitalist-state-reform-theory>>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

BNDES. **BNDES devolverá R\$ 100 bilhões ao Tesouro em 2016**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-devolvera-ao-tesouro>>. Acesso em: 3 set. 2025.

BOITO JR., Armando. **Estado, política e classes sociais: ensaios teóricos e históricos**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

BOITO JR., Armando. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas; São Paulo: Editora Unicamp; Editora Unesp, 2018.

BOITO JR, Armando. Estabilidade, instabilidade e crises na política brasileira: a luta pela hegemonia do Governo FHC ao Governo Bolsonaro. *In*: BOITO JR, Armando; MARTUSCELLI, Danilo Enrico; GUILMO, Nátaly (Orgs.). **Instabilidade e crise na política brasileira**. Marília: Lutas Anticapital, 2025. p. 13–53.

BOLDRINI, Angela. Maioria dos brasileiros reprova emenda dos gastos, diz Datafolha. **Folha de São Paulo**, p. A10, 13 dez. 2016.

BOLLE, Monica Baumgarten de. **Como matar a borboleta-azul: uma crônica da era Dilma**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

BONIN, Robson; PEREIRA, Daniel. O plano Temer. **Revista Veja**, n. 2452, p. 44–51, 18 nov. 2015.

BOSCHI, Renato. Instituições, trajetórias e desenvolvimento. *In*: BOSCHI, Renato Raul (Org.). **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 7–30.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, J. C.; PASSERON, Jean-Claude. **Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 2015.

BOYER, Robert. **A teoria da regulação: uma análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990.

BRAGA, Felipe de Queiroz. Vitória de Pirro? A Fiesp, o impeachment e o governo Temer. *In*: BOITO JR, Armando; MARTUSCELLI, Danilo Enrico; GUILMO, Nátaly (Orgs.). **Instabilidade e crise na política brasileira**. Marília: Lutas Anticapital, 2025. p. 145–172.

BRAGA, Isabel. Proposta permite repatriação de bens a condenados por lavagem e sonegação. **O Globo**, 28 set. 2016.

BRANCO, Leo. Ex-secretária do Tesouro, Ana Paula Vescovi assume cargo no Santander. **O Globo**, 28 fev. 2019.

BRANCO, Mariana. **Dilma propõe pacto nacional contra a corrupção**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-01/dilma-propoe-pacto-nacional-contra-corrupcao>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRANDÃO, Carlos Antônio; SOUZA, Marcos Barcellos de. Variaciones del capitalismo dependiente y subdesarrollado brasileño. In: FERNANDEZ, Victor Ramiro; EBENAU, Matthias (Orgs.). **Variedades del capitalismo entre centro y periferia: miradas críticas desde América Latina**. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2018. p. 153–183.

BRANDIMARTE, Vera; SAFATLE, Claudia. Dilma quer todo o royalty do petróleo na educação. **Valor Econômico**, 20 nov. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. 12.813. L12813. . 16 maio 2013.

BRASIL. **Exposição de Motivos da Emenda Constitucional nº 95, de 13 de dezembro de 2016**. Ministério da Fazenda, , 15 jun. 2016a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm>. Acesso em: 7 mar. 2024

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. . 15 dez. 2016 b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Macroeconomia da estagnação brasileira: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994**. São Paulo: Editora 34, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Fim da onda neoliberal. **Folha de São Paulo**, 21 abr. 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise financeira global e depois: um novo capitalismo? **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 86, p. 51–72, mar. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desprotecionismo e desindustrialização. **Valor Econômico**, 29 mar. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Correções inevitáveis. **Valor Econômico**, 2 maio 2014.

BRITO, Ricardo; FERNANDES, Adriana; GAMARSKI, Rachel. CSLL maior pode custar R\$ 6 bi a bancos. **O Estado de São Paulo**, 14 ago. 2015.

BROCHADO, Acauã *et al.* Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro. **Textos para Discussão - Tesouro Nacional**, n. 31, p. 5–32, 2019.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BRUNO, Miguel Antonio Pinho. A marcha conquistadora do dinheiro. **Insight Inteligência**, v. X, n. 39, p. 81–110, dez. 2007.

BRUNO, Miguel Antonio Pinho. Acumulação de capital, distribuição e crescimento econômico no Brasil: uma análise dos determinantes de longo prazo. **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, n. 1364, p. 7–33, 2008.

BRUNO, Miguel Antonio Pinho. Falhas preditivas e erros sistemáticos ou quando teoria e realidade não se afivelam nos modelos econômicos. **Insight Inteligência**, v. XII, n. 48, p. 50–71, mar. 2010.

BRUNO, Miguel Antonio Pinho *et al.* Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 5, p. 730–750, 2011.

BRUNO, Miguel Antonio Pinho. Financeirização e crescimento econômico: o caso do Brasil. **ComCiência**, n. 128, p. 1–4, maio 2011.

BRUNO, Miguel Antonio Pinho. Desafios do desenvolvimento socioeconômico brasileiro: uma perspectiva institucionalista do período recente. In: **O panorama socioeconômico do Brasil e suas relações com a Economia Social de Mercado**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. p. 11–49.

BRUNO, Miguel Antonio Pinho. Ortodoxia e pseudodesenvolvimento - nunca dantes uma receita foi tão infeliz. **Insight Inteligência**, v. XVIII, n. 69, p. 94–105, 2015.

BRUNO, Miguel Antonio Pinho. O segundo governo Lula (2007 - 2010). In: ARAUJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de (Orgs.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021a. p. 491–516.

BRUNO, Miguel Antonio Pinho. Os governos Dilma Rousseff: da “Nova Matriz Econômica” ao golpe de 2016. In: ARAUJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de (Orgs.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021b. p. 517–535.

BRUNO, Miguel Antonio Pinho. A Financeirização como limite estrutural ao desenvolvimento brasileiro: fundamentos teóricos, indicadores e prognósticos. In: **Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil**. Brasília: Fonacate, 2022. p. 38–76.

BUDINA, Nina *et al.* Los bancos centrales deben mejorar la comunicación de los efectos distributivos de la política monetaria. **Finanzas & Desarrollo**, p. 44–47, jun. 2021.

BUENO, Sérgio Ruck. “Grito de Alerta” e Gerdau protestam no RS contra desindustrialização. **Valor Econômico**, 26 mar. 2012.

BURAWOY, Michael. **Marxismo sociológico: quatro países, quatro décadas, quatro grandes transformações e uma tradição crítica**. São Paulo: Alameda, 2014.

BUTLER, Eamonn. **Escolha pública: um guia**. São Paulo: Bunker Editorial, 2015.

CAHILL, Damien *et al.* Introduction: Approaches to Neoliberalism. In: **The Sage handbook of neoliberalism**. Thousand Oaks: SAGE Inc, 2018. p. xxvi–xxxiii.

CAMPOS, Eduardo; MEIBAK, Daniela. Fiesp diz que não aceitará aumento de impostos. **Valor Econômico**, 20 maio 2015.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

CARNEIRO, Mariana *et al.* Estados contam com R\$ 5 bilhões em repasses do programa de repatriação. **Folha de São Paulo**, 6 out. 2016.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP; UNICAMP, Instituto de Economia, 2002.

CARNEIRO, Ricardo. Desenvolvimentismos. **Valor Econômico**, 4 abr. 2012.

CARNEIRO, Ricardo. Navegando a contravento: Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (Orgs.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018. p. 11–54.

CARTA CAPITAL. **Temer: impeachment ocorreu porque Dilma recusou “Ponte para o Futuro”**. *Carta Capital*, 23 set. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/temer-impeachment-ocorreu-porque-dilma-recusou-ponte-para-o-futuro/>>. Acesso em: 15 dez. 2020

CARVALHO, Daniel; BRAGON, Ranier. Governadores querem fatia maior de dinheiro da repatriação. **Folha de São Paulo**, 6 out. 2016.

CARVALHO, Daniel; DIAS, Marina. Governadores devem estar arrependidos, afirma Maia sobre repatriação. **Folha de São Paulo**, 20 out. 2016.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTRO, Nivalde J. de; BRANDÃO, Roberto; ROSENTHAL, Rubens. A redução dos custos da energia elétrica no Brasil. **Valor Econômico**, 5 jul. 2012.

CAVALCANTI, Bernardo Margulies; VENERIO, Carlos Magno Spricigo. Uma ponte para o futuro? Reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. **Revista de Informação Legislativa**, v. 54, n. 215, p. 139–162, set. 2017.

CENTENO, Vinicius da Silva; FELLOWS, Fernando; MANTOAN, Eduardo. Financeirização de empresas não-financeiras no Brasil: o dilema do investimento produtivo. In: LAVINAS, Lena *et al.* (Orgs.). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. São Paulo: Centro Internacional Celso Furtado; Contracorrente, 2024. p. 385–418.

CHAGAS, Paulo Victor; LOURENÇO, Luana. **Michel Temer deixa o dia a dia da articulação política do governo**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-08/michel-temer-deixa-o-dia-dia-da-articulacao-politica-do-governo>>. Acesso em: 8 jan. 2025.

CHAMAYOU, Grégoire. **A sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário**. São Paulo: Ubu Editora, 2020.

CHAMORRO, Emmanuel. Foucault y el neoliberalismo: análisis de una controversia. **Isegoría**, n. 66, p. 1–13, 13 jul. 2022.

CHAPOLA, Ricardo; FERNANDES, Ana. Temer diz que proposta orçamentaria com déficit é necessário para a transparência. **O Estado de São Paulo**, 31 ago. 2015.

CHERNAVSKY, Emilio. Multiplicidade de regras fiscais no Brasil: disfunções, rigidez e ameaça à sustentabilidade. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (Orgs.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. p. 225–246.

CHERNAVSKY, Emilio; DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. Descontrole ou inflexão? a política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Economia e Sociedade**, v. 29, n. 3, p. 811–834, 15 dez. 2020.

CHESNAIS, François. Doze teses sobre a mundialização do capital. In: FERREIRA, Carla; SCHERER, André Forti (Orgs.). **O Brasil frente à ditadura do capital financeiro: reflexões e alternativas**. Lajeado: Univates, 2005. p. 18–31.

CHIBBER, Vivek. Revivendo o Estado desenvolvimentista? O mito da “burguesia nacional”. In: PANITCH, Leo; LEYS, Colin (Orgs.). **Socialister register 2005: o império reloaded**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 153–177.

CODATO, Adriano *et al.* A porta giratória do Banco Central do Brasil. In: CODATO, Adriano; ALBUQUERQUE, Mateus C. M. de (Orgs.). **Os mandarins da economia: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil**. São Paulo: Edições 70, 2023a. p. 93–130.

CODATO, Adriano *et al.* Os diretores do Banco Central sob o PSDB e o PT. In: CODATO, ADRIANO; ALBUQUERQUE, Mateus C. M. de (Orgs.). **Os mandarins da economia: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil**. São Paulo: Edições 70~, 2023b. p. 49–92.

CODATO, Adriano; ALBUQUERQUE, Mateus C. M. de. O estado da arte dos estudos brasileiros sobre a burocracia de Estado. In: CODATO, Adriano Nervo; ALBUQUERQUE, Mateus C. M. de (Orgs.). **Os mandarins da economia: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil**. São Paulo: Edições 70, 2023. p. 23–48.

COLAÇO, Janize. **Entenda o que foi o Joesley Day e seu impacto no mercado financeiro**. Disponível em: <<https://einvestidor.estadao.com.br/educacao-financeira/joesley-day-impacto-mercado-financeiro/>>. Acesso em: 30 ago. 2025.

COLETTA, Ricardo Della; FERNANDES, Adriana. Governo envia PL sobre desoneração da folha. **O Estado de São Paulo**, p. B4, 21 mar. 2015.

Comissão Especial - PEC 241/16. BrasíliaCâmara dos Deputados, , 12 set. 2016.

CONCEIÇÃO, Ana. Mantega critica medida dos EUA e diz que guerra cambial volta à cena. **Valor Econômico**, 20 set. 2012.

CONGRESSO EM FOCO. **Dilma envia orçamento com déficit ao Congresso**. **Congresso em Foco**, 31 ago. 2015. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/dilma-envia-orcamento-com-deficit-ao-congresso/>>. Acesso em: 15 jun. 2021

COTIAS, Adriana. Setor privado sugere mudar lei de anistia. **Valor Econômico**, 5 jul. 2016.

COTTA, Eliane. Skaf promete “Fiesp produtiva” e dentro do CMN. **Folha de São Paulo**, 27 set. 2004.

CROUCH, Colin. **La extraña no-muerte del neoliberalismo**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2012.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CRUZ, Valdo. Governo vai encampar propostas do PMDB do Senado para superar crise. **Folha de São Paulo**, 10 ago. 2015.

CRUZ, Valdo; D’AMORIN, Sheila; PRADO, Maeli. “Bola” está com o governo, diz banco privado. **Folha de São Paulo**, 11 abr. 2012.

CRUZ, Valdo; GAMA, Paulo. Temer apela a empresários para pressionar Congresso e aprovar teto. **Folha de São Paulo**, p. A15, 6 out. 2016.

CRUZ, Valdo; HAUBERT, Mariana. Para atrair mais recursos, governo discute modificar lei de repatriação. **Folha de São Paulo**, 27 jul. 2016.

CRUZ, Valdo; NERY, Natuza. “Povo tem que aguardar ajuste e ter compreensão”, diz Michel Temer. **Folha de São Paulo**, 30 maio 2015.

CUCOLO, Eduardo. Contas públicas fecham 2014 com rombo inédito de R\$ 32,5 bilhões. **Folha de São Paulo**, 31 jan. 2015.

CUCOLO, Eduardo. CNI quer evitar extinção de pasta da indústria e comércio exterior. **Folha de São Paulo**, 3 set. 2025.

CUCOLO, Eduardo; BRAGON, Ranier; ÁLVARES, Débora. Governo sofre mais uma sequência de derrotas na Câmara. **Folha de São Paulo**, p. A5, 6 ago. 2015.

CULPEPPER, Pepper D. Structural power and political science in the post-crisis era. **Business and Politics**, v. 17, n. 3, p. 391–409, out. 2015.

CULPEPPER, Pepper D. Business power in contemporary democracies. In: REGINI, Marino (Org.). **Handbook of Comparative Political Economy**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2025. p. 167–181.

CULPEPPER, Pepper D.; REINKE, Raphael. Structural Power and Bank Bailouts in the United Kingdom and the United States. **Politics & Society**, v. 42, n. 4, p. 427–454, 1 dez. 2014.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ARAÚJO, Carmem E. Leitão. **Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: Enap, 2018.

CUNTO, Raphael Di *et al.* Repatriação torna pública disputa entre Maia e Moura. **Valor Econômico**, 6 out. 2016.

CURY, Anay. **Caixa reduz juros do crédito para famílias e pequenas empresas**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2012/04/caixa-rediz-juros-do-credito-para-familias-e-pequenas-empresas.html>>. Acesso em: 1 jun. 2024.

DAFE, Florence *et al.* Introduction: The Structural Power of Finance Meets Financialization. **Politics & Society**, v. 50, n. 4, p. 523–542, dez. 2022.

D’AMORIN, Sheila; CRUZ, Valdo. Febraban tira presidente de negociações com governo. **Folha de São Paulo**, 26 abr. 2012.

DANTAS, Aline de Medeiros. Conceitos básicos acerca de regras fiscais. **Boletim Economia Empírica**, v. 2, n. 10, p. 26–32, 2021.

DANTAS, Eric Gil; CODATO, Adriano Nervo. Medindo a autonomia do Banco Central brasileiro diante do mercado. In: **Os mandarins da economia: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil**. São Paulo: Edições 70, 2023. p. 131–162.

DANTAS, Tiago. Skaf rejeita extinção do Ministério da Indústria em governo Temer. **O Globo**, 29 abr. 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEQUECH, David. Além da divisão entre economistas ortodoxos e heterodoxos no Brasil: comentário crítico ao artigo “As disputas entre ortodoxos e heterodoxos: o que é (e o que não é) economia”. **Dados**, v. 68, n. 1, p. 1–23, mar. 2025.

DIAS, Marina. Temer diz que país precisa de alguém capaz de “reunificar a todos” na crise. **Folha de São Paulo**, 5 ago. 2015a.

DIAS, Marina. Dilma decide indicar Rodrigo Janot à Procuradoria-Geral da República. **Folha de São Paulo**, 7 ago. 2015b.

DIEESE. Desempenho dos bancos em 2012. **DIEESE - Rede bancários**, p. 1–8, 2013.

DIEESE. Desempenho dos bancos - 2015. **DIEESE - Rede bancários**, p. 1–13, 2016.

DIEESE. Desempenho dos Bancos - 2016. **DIEESE - Rede bancários**, p. 1–17, abr. 2017.

DOBB, Maurice. **Teorias do valor e distribuição desde Adam Smith**. Lisboa: Editorial Presença, 1977.

DORNELAS, Larissa Naves de Deus; TERRA, Fábio Henrique Bittes. **SELIC: o mercado brasileiro de dívida pública**. Campinas: Alínea, 2021.

DUAILIBI, Julia. O plano Temer. **Revista Piauí**, n. 113, fev. 2016.

DWECK, Esther. Os constrangimentos fiscais na gestão do orçamento. *In*: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (Orgs.). **Governança orçamentária no Brasil**. 2022: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. p. 247–286.

EBENAU, Matthias. Varieties of Capitalism or Dependency? A Critique of the VoC Approach for Latin America. **Competition & Change**, v. 16, n. 3, p. 206–223, 1 jul. 2012.

EBENAU, Matthias; ARINCI, Lucía Suau. Variedades de capitalismo en América Latina: en torno a un debate. *In*: FERNANDEZ, Victor Ramiro; EBENAU, Matthias (Orgs.). **Variedades de capitalismo entre centro y periferia: miradas críticas desde América Latina**. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2018. p. 53–74.

ELIAS, Juliana. Problema do governo foi ouvir demais setor privado, diz Marcos Lisboa. **Valor Econômico**, 18 ago. 2014.

ELIAS, Juliana; MACHADO, Tainara. Steinbruch: “Dados do governo não refletem realidade”. **Valor Econômico**, 15 set. 2014.

ELIAS, Juliana; PEDROSO, Rodrigo; LAGUNA, Eduardo. “É o que consideramos correto”, diz Barbosa sobre medidas. **Valor Econômico**, 30 jan. 2015.

ENAP. **Prêmio STN destaca há 24 anos o valor da pesquisa em finanças públicas**. Disponível em: <https://enap.gov.br/pt/?option=com_content&view=article&id=1875>. Acesso em: 19 nov. 2024.

ERBER, Fabio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1, p. 31–55, mar. 2011a.

ERBER, Fábio Stéfano. Convenções do desenvolvimento econômico. **Insight Inteligência**, v. 11, n. 44, p. 109–130, mar. 2011b.

ESTADÃO. Brasil vive pausa democrática para freio de arrumação, diz Ayres Britto. **O Estado de São Paulo**, 22 abr. 2016.

ETCHEMENDY, Sebastián. **La economía política del neoliberalismo: empresarios y trabajadores en América Latina, España y Portugal**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba, Universidad de Buenos Aires, 2015.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28–29, p. 107–157, abr. 1993.

FAIRFIELD, Tasha. **Private wealth and public revenue in Latin America: business power and tax politics**. New York: Cambridge University Press, 2015.

FAIRFIELD, Tasha. Poder estrutural en economía política comparada: perspectivas desde la formulación de políticas públicas en América Latina. *In*: MADARIAGA, Aldo; GONZÁLEZ, Felipe (Orgs.). **La constitución social, política y moral de la economía chilena**. Santiago: RIL Editores/ Universidad Central, 2018. p. 147–184.

FANDIÑO, Pedro; KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, p. 306–327, 2 maio 2019.

FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; EBENAU, Mathias. Introducción. *In*: **Variedades de capitalismo entre centro y periferia: miradas críticas desde América Latina**. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2018.

FERRAÇO, Ricardo. **Relatório final dos trabalhos da “CPI do HSBC”**. Brasília: Senado Federal do Brasil, maio 2016.

FIESP. A carga tributária no Brasil: repercussões na indústria de transformação. **Panorama da Carga Tributária**, 2010.

FIESP. **Sobre a Fiesp**. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/sobre-a-fiesp/>>. Acesso em: 3 jan. 2025.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (Orgs.). **Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 179–206.

FLOR, Ana; MARCELLO, Maria Carolina. **Na TV, Dilma anuncia redução maior que a esperada na tarifa de energia**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2013/01/na-tv-dilma-anuncia-reducao-maior-que-a-esperada-na-tarifa-de-energia-1.html>>. Acesso em: 16 jul. 2024.

FONSECA, Francisco. **O consenso forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil**. São Paulo: Editora Hucitec, 2005.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, v. 2103, p. 7–59, 2015.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova Economia**, v. 23, p. 403–428, ago. 2013.

FRANCE PRESSE. **Brasil lança pacote de incentivo à indústria e promete defendê-la**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2012/04/brasil-lanca-pacote-de-incentivo-a-industria-e-promete-defende-la.html>>. Acesso em: 21 maio. 2025.

FRANCO, Bernardo Mello. **Mil dias de tormenta: a crise que derrubou Dilma e deixou Temer por um fio**. São Paulo: Objetiva, 2018.

FRIAS, Maria Cristina. Mesmo com o dinheiro fora há dez anos tem que declarar, diz Receita. **Folha de São Paulo**, 12 jun. 2016.

FRIEDLANDER, David. Não há motivos para tirar Dilma do cargo, diz Setubal. **Folha de São Paulo**, p. A23, 23 ago. 2015.

FSP. Antes do Real, CMN tinha 20 membros. **Folha de São Paulo**, 13 set. 2004.

FSP. Dilma socorre indústria com medidas de impacto reduzido. **Folha de São Paulo**, 4 abr. 2012a.

FSP. Banco do Brasil reduz taxas para micro empresa e pessoa física. **Folha de São Paulo**, 4 abr. 2012b.

FSP. Veja as propostas que o PMDB apresentou para superar a crise. **Folha de São Paulo**, 10 ago. 2015a.

FSP. Dólar bate R\$ 3, 70 com crise fiscal e desaceleração na China. **Folha de São Paulo**, p. A15, 2 set. 2015b.

FSP. Ponte duvidosa. **Folha de São Paulo**, p. A2, 31 out. 2015c.

FSP. Protesto na av. Paulista é o maior ato político já registrado em São Paulo. **Folha de São Paulo**, 13 mar. 2016a.

FSP. Grupo Globo divulga receita de R\$ 16 bilhões no ano passado. **Folha de São Paulo**, 30 mar. 2016b.

FSP. Grupo Globo adquire controle do jornal “Valor Econômico”. **Folha de São Paulo**, 13 set. 2016c.

FSP. Na TV, Temer fala em “legado” e critica notícias falsas. **Folha de São Paulo**, p. A6, 29 jan. 2018.

FSP. Mansueto Almeida será economista-chefe no BTG Pactual. **Folha de São Paulo**, 10 ago. 2020.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 25 out. 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2020.

FURCERI, Davide; LOUNGANI, Prakash; OSTRY, Jonathan D. Neoliberalism: Oversold? **Finance & Development**, v. 53, n. 2, p. 38–41, jun. 2016.

G1. **Bradesco compra operações do HSBC no Brasil por R\$ 17,6 bilhões**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2015/08/bradesco-compra-operacoes-do-hsbc-no-brasil-por-us-52-bilhoes.html>>. Acesso em: 29 jun. 2024a.

G1. **Veja as 9 medidas de corte de gastos anunciadas pelo governo**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/veja-9-medidas-de-corte-de-gastos-anunciadas-pelo-governo.html>>. Acesso em: 29 mar. 2025b.

GALA, Paulo. **Perspectivas macroeconômicas: para entender a economia hoje**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

GERRING, John. **Pesquisa de estudo de caso: princípios e práticas**. Petrópolis: Vozes, 2019.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. Barueri: Atlas, 2023.

GIAMBIAGI, Fabio. **Tudo sobre o déficit: o Brasil na encruzilhada fiscal**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

GIFFONI, Carlos. Um dia após pacote, indústria pede novas medidas em ato em São Paulo. **Valor Econômico**, 4 abr. 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 2019.

GIMENE, Márcio; MODENESI, André de Melo. Alternativas de aperfeiçoamento das regras fiscais brasileiras. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (Orgs.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. p. 325–353.

GLYN, Andrew. **Capitalismo desatado: finanzas, globalización y bienestar**. Madrid: Catarata, 2010.

GOBETTI, Sergio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Do expansionismo à austeridade: a política fiscal em período recente. **Boletim de Análise Político-Institucional - IPEA**, n. 12, p. 51–60, dez. 2017.

GOIS, Ancelmo. **Banco não briga**. Disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/a-coluna-de-hoje-444136.html>>. Acesso em: 11 jun. 2024.

GONÇALVES, Carolina. **Eduardo Cunha anuncia rompimento político com governo**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-07/cunha-anuncia>>. Acesso em: 8 jun. 2025.

GONÇALVES, Reinaldo. Desestabilização macroeconômica e dominação do capital financeiro no Brasil. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (Orgs.). **Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 207–236.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Desoneração tributária: um equívoco**. *Le Monde Diplomatique*, 24 abr. 2017. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/desoneracao-tributaria-um-equivoco-de-politica-economica/>>. Acesso em: 10 nov. 2022

GOULARTI, Juliano Giassi. A trajetória da política fiscal de desoneração tributária no Brasil (1966-2016). In: FAGNANI, Eduardo (Org.). **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília; São Paulo: Anfp; Fenafisco; Plataforma Política Social, 2018. p. 687–704.

GOULARTI, Juliano Giassi Giassi. **Política fiscal e desoneração tributária no Brasil**. Florianópolis: EDIUNESC, 2020.

GOUREVITCH, Peter. **Políticas estratégicas en tiempos difíciles: respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales**. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. III

Grito de alerta em defesa da produção e do emprego brasileiros - Manifesto. , 2012.

GUANDALINI, Giuliano; ALVARENGA, Bianca. Até parece a oposição, mas é o PMDB. **Veja**, n. 2452, p. 52–53, 18 nov. 2015.

GUILBERT, Thierry. **As evidências do discurso neoliberal na mídia**. Campinas: Editora da Unicamp, 2020.

HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul. Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State. **Politics & Society**, v. 30, n. 2, p. 277–325, 1 jun. 2002.

HALL, Peter H.; SOSKICE, David. A propósito de los capitalismos contemporáneos: Variedades de capitalismo: Algunos aspectos fundamentales. **Desarrollo Económico**, v. 45, n. 180, p. 573–590, 2006.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HAUBERT, Mariana. Governo pode mudar regras para a repatriação de recursos, diz Maia. **Folha de São Paulo**, 26 jul. 2016.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. São Paulo: LVM Editora, 2010.

HELGADÓTTIR, Oddný. The Bocconi boys go to Brussels: Italian economic ideas, professional networks and European austerity. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 3, p. 392–409, 15 mar. 2016.

HICKMANN, Clair. O caso SwissLeaks, paraísos fiscais e evasão tributária. **Teoria e Debate**, n. 134, 31 mar. 2015.

HIRSCHMAN, Albert O. **A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

IANONI, Marcus. **Estado e coalizões no Brasil (2003 - 2016): social-desenvolvimentismo e neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2018.

JANOT, Rodrigo; CARVALHO, Jaílton; EVELIN, Guilherme. **Nada menos que tudo: bastidores da operação que colocou o sistema político em xeque**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019.

JARDIM, Lauro. Dono da JBS grava Temer dando aval para compra de silêncio de Cunha. **O Globo**, 17 maio 2017a.

JARDIM, Lauro. PF filma indicado por Temer recebendo propina. **O Globo**, 17 maio 2017b.

JESSOP, Bob. Dinâmica do regionalismo e do globalismo: uma perspectiva de economia política crítica. In: BRANDÃO, Carlos Antônio; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Orgs.). **Escala Espaciais, Reescalamentos e Estatalidades: lições e desafios para América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editores, 2018. p. 43–70.

JIMÉNEZ, Carla. **Dilma busca trégua no mercado com o novo ministro da Fazenda**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/11/21/economia/1416605312_700902.html>. Acesso em: 2 dez. 2024.

JIMÉNEZ, Carla. **Brasil mergulha na austeridade com ajuste de 70 bilhões de reais**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/22/politica/1432308993_787049.html>. Acesso em: 22 jan. 2023.

JUDT, Tony. **Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, n. 2, p. 15–34, out. 2017.

KLEIN, Cristian. PT apresenta programa anti-crise com corte de juros, PAC e CPMF. **Valor Econômico**, 26 fev. 2016.

KLEIN, Naomi. **The shock doctrine: the rise of disaster capitalism**. New York: Picador, 2007.

KRIPPENDORFF, Klaus. **Metodología de análisis de contenido: Teoría y práctica**. Barcelona: Paidós, 1990.

KRUGMAN, Paul. **Um basta à depressão econômica! Propostas para uma recuperação plena e real da economia mundial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KUCINSKI, Bernardo. **Jornalismo econômico**. São Paulo: Edusp, 2007.

-
- KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- KUPFER, David. O Plano Brasil Maior. **Valor Econômico**, 29 ago. 2011.
- KUPFER, David. Dez anos de política industrial. **Valor Econômico**, 8 jul. 2013.
- LAGUNA, Eduardo. Remessas de lucro das montadoras voltam a subir e passam de US\$ 3 bi. **Valor Econômico**, 28 jan. 2014.
- LAMUCCI, Sergio. Estratégia de retomada precisa contemplar novo cenário global. **Valor Econômico**, 19 mar. 2012.
- LAPAVITSAS, Costas. **Beneficios sin producción. Cómo nos explotan las finanzas**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2016.
- LATOUR, Bruno. **Reagregando o social: uma introdução a teoria do ator-rede**. Salvador; Bauru: Edufba; Edusc, 2012.
- LAVAL, Christian. **Foucault, Bourdieu e a questão neoliberal**. São Paulo: Elefante, 2020.
- LAVINAS, Lena. A financeirização da política social: o caso brasileiro. **Politika**, n. 2, p. 34–51, jul. 2015.
- LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 2011.
- LEMOS, Iara. **Denúncias derrubam Palocci do governo pela segunda vez**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2011/06/denuncias-derrubam-palocci-do-governo-pela-segunda-vez.html>>. Acesso em: 16 jul. 2024.
- LEO, Sergio. Novo ministro enfrenta ceticismo na indústria. **Valor Econômico**, 17 fev. 2014.
- LESSENICH, Stephan. **Límites de la democracia: la participación como problema de reparto**. Barcelona: Herder, Editorial S.A, 2022.
- LIGNELLI, Karina; RODRIGUES, Lino. ‘O jeito é derrubar o crescimento’. **O Estado de São Paulo**, p. 31, 18 mar. 2011.
- LIMA, Daniela; FERREIRA, Flávio; CRUZ, Valdo. Temer diz que “ninguém suporta” mais tributos e prega corte de gastos. **Folha de São Paulo**, p. A6, 1 set. 2015.
- LIMA, Maria. Oposição defende nova eleição presidencial para tirar o país da crise. **O Globo**, 6 ago. 2015a.
- LIMA, Vandson. **MP que concede incentivos à indústria é aprovada e segue para sanção**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2014/10/29/mp-que-concede-incentivos-a-industria-e-aprovada-e-segue-para-sancao.ghml>>. Acesso em: 20 maio. 2024.
- LIMA, Vandson. Indústria defende aumento linear de 50% para setores reonerados. **Valor Econômico**, 18 ago. 2015b.
- LIMA, Vandson. Gleisi cede a pressão e tributo de bancos volta a 20% em MP. **Valor Econômico**, 25 ago. 2015c.
- LIMA, Vandson. Governo irá editar MP sobre recursos enviados ao exterior. **Valor Econômico**, 9 set. 2015d.
-

-
- LIMA, Vandson. Governo quer urgência em legalização de recursos. **Valor Econômico**, 11 set. 2015e.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos CEBRAP**, v. 76, p. 17–41, 2006.
- LIMONGI, Fernando. **Operação impeachment: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava Jato**. São Paulo: Todavia, 2023.
- LISBOA, Luana. Emendas parlamentares respondem por 11% do orçamento da saúde, maior valor da história, diz estudo. **Folha de São Paulo**, p. A48, 11 nov. 2025.
- LOHR, Steve. Grupo investe R\$ 212 milhões para buscar alternativa ao neoliberalismo. **Folha de São Paulo**, p. 1, 17 fev. 2022.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. **Texto para discussão / IE Unicamp**, n. 119, p. 1–33, fev. 2006.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. São Paulo: Unesp, 2013.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. Regras fiscais: o olhar internacional e a experiência brasileira. **Texto para discussão / IE Unicamp**, n. 426, p. 1–44, 2022.
- LUCENA, Eleonora de. Promover indústria evitaria ajuste, diz Fiesp. **Folha de São Paulo**, 3 fev. 2015.
- MACEDO, Fausto. Veja as conversas de Jucá para “estancar” a Lava Jato. **O Estado de São Paulo**, 23 maio 2016.
- MACHADO, Daniela. Febraban se diz comprometida com expansão do crédito. **Valor Econômico**, 8 maio 2012.
- MACHADO, Pedro Lange Netto; PAULA, Luiz Fernando de. Como a financeirização restringe o “policy space” doméstico? Lições da experiência do Brasil com as agências de rating. **Texto para Discussão / IE UFRJ**, n. 11, p. 1–32, 2023.
- MACHADO, Tainara. Restauração da confiança depende de reformas fiscais, afirma Bradesco. **Valor Econômico**, 11 maio 2016.
- MACHADO, Tainara *et al.* Para especialistas, equipe econômica é ‘dos sonhos’ mas há o Congresso. **Valor Econômico**, 17 maio 2016.
- MACHADO, Tainara; MARTINS, Arícia. Indústria tem que se mobilizar por preço menor da energia, diz Mantega. **Valor Econômico**, 23 nov. 2012.
- MADARIAGA, Aldo. Variedades de capitalismo y sus contribuciones al estudio del desarrollo en América Latina. **Política y gobierno**, v. 25, n. 2, p. 441–468, dez. 2018.
- MADARIAGA, Aldo. El resurgimiento de la economía política en la ciencia política actual. **Revista de Economía Institucional**, v. 21, n. 41, p. 21–50, maio 2019.
- MADARIAGA, Aldo. **Neoliberal resilience: lessons in democracy and development from Latin America and Eastern Europe**. Princeton: Princeton University Press, 2020.
- MAGRO, Maíra; SEABRA, Luciana; FERNANDES, Maria Cristina. Receita quer que dinheiro já gasto fora seja declarado. **Valor Econômico**, 25 maio 2016.

MAJOR, Aaron. **Architects of austerity: international finance and the politics of growth**. Stanford: Stanford University Press, 2014.

MANCUSO, Wagner Pralon. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, p. 131–146, jun. 2007.

MANCUSO, Wagner Pralon. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Edusp, 2008.

MANDEL, Ernest. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo; Campinas: Ensaio; Ed. da Unicamp, 1990.

MANDL, Carolina. HSBC é o primeiro banco privado a cortar taxas de juros. **Valor Econômico**, 12 abr. 2012a.

MANDL, Carolina. Com bancos sob pressão, Febraban vai se reestruturar. **Valor Econômico**, 14 nov. 2012b.

MANDL, Carolina. Murilo Portugal recupera prestígio com banqueiros. **Valor Econômico**, 14 jan. 2014a.

MANDL, Carolina. Banqueiros buscam reeleição de Murilo Portugal na Febraban. **Valor Econômico**, 25 mar. 2014b.

MANTEGA, Guido. **Leia a transcrição da entrevista de Guido Mantega à Folha e ao UOL**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2012/05/26/leia-a-transcricao-da-entrevista-de-guido-mantega-a-folha-e-ao-uol.htm>>. Acesso em: 8 jul. 2024.

MARCONI, Nelson; SALTO, Felipe. O novo emplasto Brás Cubas. **Folha de São Paulo**, p. 4–5, 30 ago. 2015.

MARQUES-PEREIRA, Jaime; BRUNO, Miguel Antonio Pinho. Institucionalidade e política econômica no Brasil: uma análise das contradições do atual regime de crescimento pós-liberalização. **Textos para Discussão CEPAL - IPEA**, n. 235, p. 1–48, 2010.

MARTELLO, Alexandre. **Henrique Meirelles, ministro da Fazenda do governo Temer**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/henrique-meirelles-e-confirmado-ministro-da-fazenda-de-temer.html>>. Acesso em: 19 ago. 2022.

MARTELLO, Alexandre; ALVARENGA, Darlan. **Levy deixa Fazenda após 11 meses no cargo e sucessivas derrotas**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2015/12/levy-deixa-fazenda-apos-11-meses-no-cargo-e-sucessivas-derrotas.html>>. Acesso em: 3 dez. 2024.

MARTELLO, Alexandre. **Queda do “spread” bancário é determinação de Dilma, diz Tombini**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2012/02/queda-do-spread-bancario-e-determinacao-de-dilma-diz-tombini.html>>. Acesso em: 2 jun. 2024a.

MARTELLO, Alexandre. **Bancos privados têm margem para reduzir juros, diz Mantega**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2012/04/bancos-tem-margem-para-reduzir-juros-diz-mantega.html>>. Acesso em: 1 jun. 2024b.

MARTELLO, Alexandre. **Guardia anuncia Mansueto Almeida como novo secretário do Tesouro Nacional**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/governo-anuncia-mansueto-almeida-como-novo-secretario-do-tesouro-nacional.ghml>>. Acesso em: 24 set. 2024.

MARTINS, Martins. Para Ipea, desoneração da folha de alguns setores é paliativo. **Valor Econômico**, 15 mar. 2012.

MARTINS, Norberto Montani *et al.* Taxa de lucro dos bancos no Brasil: uma análise dos seus componentes e de sua evolução no período 2015-2020. **Texto para Discussão / IE UFRJ**, n. 29, p. 1–44, 2021.

MARTINS, Norberto Montani. Política monetária brasileira nos governos Dilma (2011-2016): um ensaio de ruptura e a restauração do conservadorismo. **Economia e Sociedade**, v. 31, n. 1, p. 43–63, abr. 2022.

MATOSO, Filipe. **Dilma envia ao Congresso PEC que cria “nova CPMF”**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/dilma-envia-ao-congresso-pec-que-cria-nova-cpmf.html>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

MATOSO, Filipe; PASSARINHO, Nathalia. **Documento do PMDB defende “ajuste de caráter permanente”**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/documento-do-pmdb-defende-ajuste-de-carater-permanente.html>>. Acesso em: 1 fev. 2024.

MATTEI, Clara E. **The capital order: how economists invented austerity and paved the way to fascism**. Chicago: University of Chicago Press, 2022.

MATTOS, Adriana. Skaf toma posse na Fiesp e Vaz assume o Ciesp. **Folha de São Paulo**, 28 set. 2004.

MÁXIMO, Luciano. Fiesp pede que BNDES não devolva R\$ 100 bi ao Tesouro, mas banco nega. **Valor Econômico**, 18 out. 2016.

MCCOMBS, Maxwell. **A teoria da agenda: a mídia e a opinião pública**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Choque recessivo e a maior crise da história: a economia brasileira em marcha à ré. **Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP**, v. 1, abr. 2017.

MELO, Daniel. **Em três horas de depoimento, Lula é questionado sobre imóveis e palestras**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-03/em-tres-horas-de-depoimento-lula-e-questionado-sobre-imoveis-e-palestras>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

MENDES, Priscila. **Para facilitar crédito, Dilma defende diminuição do “spread” bancário**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2012/04/para-facilitar-credito-dilma-defende-diminuicao-do-spread-bancario.html>>. Acesso em: 8 jul. 2024.

MENDONÇA, Ricardo. Em simulação, Aécio lidera corrida eleitoral com 35%, mostra Datafolha. **Folha de São Paulo**, 21 jun. 2015a.

MENDONÇA, Ricardo. Pela 1ª vez, corrupção é vista como maior problema do país, diz Datafolha. **Folha de São Paulo**, 29 nov. 2015b.

MENDONÇA, Ricardo. Aécio lidera corrida pela Presidência, mostra pesquisa. **Folha de São Paulo**, 19 dez. 2015c.

MIEBACH, Alessandro Donadio; MARQUETTI, Adalmir Antonio. **A distribuição funcional da renda no Brasil: 1947-2019**. [S.l.: S.n.]. Disponível em: <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/5312/version/5622>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

MIGUEL, Luis Felipe. **O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia na periferia capitalista: impasses do Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MILLOS, John. **A austeridade não é irracional**. Disponível em: <<https://eleuterioprado.files.wordpress.com/2015/11/a-austeriadade-nc3a3o-c3a9-irracional.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2020.

MINELLA, Ary Cesar. **Banqueiros: organização e poder político no Brasil**. Rio de Janeiro; São Paulo: Espaço e Tempo; ANPOCS, 1988.

MODE, Leandro. Febraban sob novo comando. **O Estado de São Paulo**, 14 jan. 2011.

MODE, Leandro. Declaração fora do tom põe em risco estratégia de bancos. **O Estado de São Paulo**, 14 abr. 2012a.

MODE, Leandro. Bancos mudam interlocução com o governo. **Estadão**, 27 abr. 2012b.

MODE, Leandro. Bradesco e Itaú vão cortar taxas de juros. **O Estado de São Paulo**, p. B3, 9 dez. 2012c.

MODENESI, Andre de Melo. Convenções: uma visão sociológica do desenvolvimento econômico. *In*: PRADO, Luiz Carlos Delorme; LASTRES, Helena Maria Martins (Orgs.). **Estratégias de desenvolvimento, política industrial e inovação: ensaios em memória de Fabio Erber**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. 207–234.

MODENESI, Andre de Melo; MODENESI, Rui Lyrio. Quinze anos de rigidez monetária no Brasil pós-Plano Real: uma agenda de pesquisa. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 3, p. 389–411, set. 2012.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. A questão da austeridade na política econômica. *In*: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (Orgs.). **Austeridade para quem? balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015. p. 83–88.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Ortodoxia e Heterodoxia Monetária: a Questão da Neutralidade da Moeda. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 24, p. 323–345, dez. 2019.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Economia política nas abordagens pós-keynesianas e marxistas. *In*: GIMENE, Márcio (Org.). **Por uma economia política: inclusiva, criativa e sustentável**. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2020. v. 1 p. 47–71.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; AMADO, Adriana Moreira. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. **Economia e Sociedade**, v. 24, n. 1, p. 1–28, abr. 2015.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 2, p. 222–239, jun. 2013.

MONTEIRO, Tania. Dilma exige retratação da Febraban e bancos tentam evitar crise com o governo. **O Estado de São Paulo**, 9 maio 2012.

MOREIRA, Assis; RITTNER, Daniel. Demanda por crédito é “quase inexistente”, diz Trabuco. **Valor Econômico**, 20 jan. 2016.

MOREIRA, Talita. Setor financeiro rejeita Dilma. **Valor Econômico**, 21 jan. 2014.

MOUALLEM, Pedro. Poder financeiro e ação estatal: o Banco Central do Brasil e os imbricamentos público-privados de interesses, ideias e infraestruturas. **Caderno CRH**, v. 37, p. 1–19, out. 2024.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MUNARI, Carmen. Câmbio entra no debate sobre plano do governo. **Valor Econômico**, 22 nov. 2011.

MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sérgio. **Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios: Brasil e outros países**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

NADER, Giordanno. A economia política da política monetária no Primeiro Governo Dilma: uma análise sobre taxa de juros, convenção e rentismo no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 27, p. 547–575, ago. 2018.

NAKANO, Yoshiaki. Finalmente a independência do BC. **Valor Econômico**, 13 set. 2011.

NASSIF, André. **Desenvolvimento e estagnação: o debate entre desenvolvimentistas e liberais neoclássicos**. São Paulo: Contracorrente, 2023.

NERY, Natuza *et al.* Dilma aposta no PMDB para reduzir déficit no Orçamento. **Folha de São Paulo**, p. A4, 1 set. 2015.

NETO, João Francisco Tenório; ERICSON, Sóstenes. “Uma ponte para o futuro”: efeitos de sentido do discurso neoliberal no Brasil. **Revista da ABRALIN**, v. 19, n. 3, p. 409–428, dez. 2020.

NETO, Vladimir; OLIVEIRA, Mariana. **Procurador Janot denuncia Eduardo Cunha ao STF por corrupção**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/08/procurador-janot-denuncia-eduardo-cunha-ao-stf-por-corrupcao.html>>. Acesso em: 8 jan. 2025.

NEUMANN, Denise; LORENZO, Francine de. Espaço fiscal para ajudas setoriais divide economistas. **Valor Econômico**, 28 maio 2014.

NEUMANN, Denise; MACHADO, Tainara; ELIAS, Juliana. Ministro adota versão econômica de “discurso do medo”. **Valor Econômico**, 16 set. 2014.

NIEDERLE, Paulo André; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos; MONTEIRO, Cristiano Fonseca. Interpretações institucionalistas sobre as transformações dos capitalismos brasileiros: da pretensão neodesenvolvimentista à predação. **Revista Brasileira de Sociologia - RBS**, v. 9, n. 22, p. 9–44, set. 2021.

O GLOBO. Murilo Portugal é cotado para presidir Febraban. **O Globo**, p. 21, 14 jan. 2011.

O GLOBO. Bases para um amplo acordo nacional contra a crise. **O Globo**, p. 16, 31 out. 2015.

OBAMA, Barack. Veja a íntegra do discurso de posse de Barack Obama. **Folha de São Paulo**, 20 jan. 2009.

O’CONNOR, James. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2012a.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Fórmulas “milagrosas” e reais para salvar da crise o Estado e o Brasil. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, n. 3, p. 15–31, 2015.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A reforma tributária necessária: uma introdução geral. *In*: FAGNANI, Eduardo (Org.). **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília; São Paulo: Anfp: Fenafisco; Plataforma Política Social, 2018a. p. 67–92.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (Orgs.). **Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales**. Ciudad de Buenos Aires: CLACSO, 2006.

OLIVEIRA, Francisco. **Brasil: uma biografia não autorizada**. São Paulo: Boitempo, 2018b.

OLIVEIRA, João José. Selic testa recorde de estabilidade. **Valor Econômico**, 15 out. 2012b.

OLIVEIRA, Mariana. **Gilmar Mendes suspende nomeação de Lula como ministro da Casa Civil**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/gilmar-mendes-suspende-nomeacao-de-lula-como-ministro-da-casa-civil.html>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

OLIVIERI, Cecília. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 29, p. 147–168, 2007.

OMS, Carolina. Governo envia ao Congresso projeto que regulariza recursos no exterior. **Valor Econômico**, 10 set. 2015.

ORAIR, Rodrigo; GOBETTI, Sérgio. Reforma tributária no Brasil: Princípios norteadores e propostas em debate. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 213–244, ago. 2018.

ORAIR, Rodrigo Octávio *et al.* Carga tributária brasileira: estimação e análise dos determinantes da evolução recente – 2002-2012. **Texto para Discussão - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, n. 1875, p. 1–70, 2013.

OREIRO, José Luis. Câmbio valorizado decorre de uma decisão do governo. **Valor Econômico**, 2 maio 2012.

OREIRO, José Luis. Em busca de um novo modelo macroeconômico. **Valor Econômico**, 7 fev. 2013.

OREIRO, José Luis. As várias faces do desenvolvimentismo. **Valor Econômico**, 11 maio 2015.

OREIRO, José Luis. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 75–88, abr. 2017.

OREIRO, José Luis; PAULA, Luiz Fernando de. **Macroeconomia da estagnação brasileira**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. **La construcción del capitalismo global: la economía política del imperio estadounidense**. Tradução: José María Amoroto Salido. Madrid: Ediciones Akal, 2015.

PASSARINHO, Nathalia. **Câmara aprova texto-base de “pauta-bomba” que dá aumento para AGU.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/08/camara-aprova-em-1-turno-texto-base-do-aumento-para-agu.html>>. Acesso em: 1 mar. 2025.

PASSARINHO, Paulo. Previdência Social Pública: um serviço universal ao cidadão brasileiro. *In*: SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vai?)**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 37–50.

PATU, Gustavo. Apesar do corte, gastos previstos para 2015 superam os de 2014. **Folha de São Paulo**, p. A22, 23 maio 2015.

PAULA, Luiz Fernando de. **Economia brasileira na encruzilhada: ensaios sobre macroeconomia, desenvolvimento econômico e economia bancária**. Curitiba: Appris Editora, 2022.

PAULANI, Leda Maria. Desenvolvimentismo, planejamento e investimento público nos cinco mil dias do lulismo. *In*: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs.). São Paulo: Boitempo / Fundação Lauro Campos, 2017. p. 91–99.

PEDROSO, Rodrigo. Para a Fiesp, alta da importação de bens industriais é preocupante. **Valor Econômico**, 10 nov. 2011.

PERES, Leandra; SIMÃO, Edna. Governo Dilma cumpriu tripé macroeconômico, afirma Mantega. **Valor Econômico**, 28 ago. 2014.

PERISSINOTTO, Renato; NUNES, Wellington. **Introdução aos métodos qualitativos**. São Paulo: Edusp, 2023.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 121–148, dez. 2017.

PERONDI, Deputado Darcísio. **Parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A**. Brasília: Câmara dos Deputados, 6 out. 2016.

PICCIN, Marcos; POMAR, Valter. **Dilma: “Fomos ingênuos em relação aos meios de comunicação”**. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/politica/2017/6/14/dilma-fomos-ingnuos-em-relao-aos-meios-de-comunicao-21324.html>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

PINHEIRO, Vinícius. Decisão do Copom choca mesa de economistas. **Valor Econômico**, 31 ago. 2011.

PLEHWE, Dieter; FISCHER, Karin. Continuity and variety of neoliberalism: reconsidering Latin America’s pink tide. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 13, n. 2, p. 166–202, jun. 2019.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens políticas e econômicas de nossa época**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021.

PRADO, Luis Carlos Delorme. A Grande Depressão e a Grande Recessão: Uma comparação das crises de 1929 e 2008 nos EUA. **Revista Econômica**, v. 13, n. 2, 24 set. 2012.

PRADO, Maeli. Arrecadação com multas e impostos da repatriação totaliza R\$ 50,9 bilhões. **Folha de São Paulo**, 1 nov. 2016.

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

QUADROS, Waldir. Classes sociais e desemprego no Brasil dos anos 1990. **Economia e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 109–135, jun. 2003.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

RAGIN, Charles C. **La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y su diversidad**. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre, 2007.

RAGIN, Charles C. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies**. Oakland: University of California Press, 2014.

RESENDE, Thiago. Brasil não sofre processo de desindustrialização, afirma Pimentel. **Valor Econômico**, 18 set. 2013.

RESENDE, Thiago; LIMA, Vandson. Legalização de recursos no exterior terá projeto de lei. **Valor Econômico**, 10 set. 2015.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; ARAUJO, Erika. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

RIBEIRO, Ana Paula. População prefere corte de gastos a alta de impostos, diz pesquisa. **O Globo**, 19 jul. 2016.

RIBEIRO, Ivo. Guerra dos portos e desindustrialização dominaram setor. **Valor Econômico**, 14 jun. 2012.

RITTNER, Daniel *et al.* Dilma promete defesa comercial e recebe apoio na guerra dos portos. **Valor Econômico**, 23 mar. 2012.

ROCKMANN, Roberto. Encargo faz custo baixo evoluir para tarifas altas. **Valor Econômico**, 15 set. 2011.

ROCKMANN, Roberto. Discussões devem prosseguir até o início de dezembro. **Valor Econômico**, 12 nov. 2012.

RODRIGUES, Fernando *et al.* **Dilma diz que Marina quer governar com banqueiros**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/09/1513658-dilma-diz-que-marina-quer-governar-com-banqueiros.shtml>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

RODRIGUES, Fernando. **Entenda como é a apuração do SwissLeaks e a política editorial sobre o caso**. Disponível em: <<https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/02/12/entenda-como-e-a-apuracao-do-swissleaks-e-a-politica-editorial-sobre-o-caso/>>. Acesso em: 29 jun. 2024.

RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. **Legislativo e dilemas intertemporais em políticas públicas: o caso do Teto de Gastos**. Tese de doutorado—Brasília: Universidade de Brasília, 2023.

RODRIGUES, Lucas; GUEDES, Dyeggo Rocha; SALOMÃO, Ivan Colangelo. Joaquim Levy: robustez fiscal como fundamento para o crescimento econômico. In: SALOMÃO, Ivan Colangelo (Org.). **Os homens da moeda: o que pensavam os ministros da Fazenda da Nova República (1985 - 2018)**. São Paulo: Editora UNESP, 2024. p. 337–366.

RODRIK, Dani. O imperativo manufatureiro. **Valor Econômico**, 11 ago. 2011.

ROSA, João Luiz. ‘Valor’ cresce 22% e alcança 107 mil assinaturas. **Valor Econômico**, 30 jan. 2018.

ROSSI, Pedro. **O Brasil em disputa: uma nova história da economia brasileira**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2024.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia política da austeridade. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 14–31.

ROUSSEFF, Dilma Vana. **Pronunciamento da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião do Sete de Setembro**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/pronunciamento-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-por-ocasio-do-sete-de-setembro>>. Acesso em: 13 maio. 2025.

ROY, Ravi K.; STEGER, Manfred B. **Introdução ao neoliberalismo**. Coimbra: Actual, 2013.

RUBENS, Ney. **Lula chama Aécio de “grosseiro” e “filhinho de papai” em MG**. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/eleicoes/lula-chama-aecio-de-grosseiro-e-filhinho-de-papai-em-mg,0ad6e1d064429410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. São Paulo: Boitempo, 2018.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. *In*: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais: Lula e Dilma**. São Paulo; Rio de Janeiro: Boitempo; FLASCO, 2013. p. 135–144.

SADI, Andréia *et al.* Temer se afasta de Dilma, que fala em mudar governo. **Folha de São Paulo**, p. A4, 25 ago. 2015.

SAFATLE, Claudia. Febraban sugere medidas para baixar juros. **Valor Econômico**, 10 abr. 2012a.

SAFATLE, Claudia. Dilma aprova discurso de banqueiros. **Valor Econômico**, 10 maio 2012b.

SAFATLE, Claudia. “A economia está um bagaço”, diz Arminio. **Valor Econômico**, 4 dez. 2015.

SAFATLE, Claudia; BORGES, João; OLIVEIRA, Ribamar. **Anatomia de um desastre: os bastidores da crise econômica que mergulhou o país na pior recessão de sua história**. São Paulo: Portfolio Penguin, 2016.

SAFATLE, Vladimir. Michel Temer não existe. **Folha de São Paulo**, p. C10, 14 out. 2016.

SALLUM JR., Brasílio. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34, 2015.

SALOMÃO, Alexa. ‘Vai ser preciso dar um tranco no Congresso’, diz ex-ministro de FHC. **O Estado de São Paulo**, p. A28, 18 abr. 2016.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 2021.

SANDBU, Martin. Há um novo consenso de Washington, e ele é bem menos fiscalista. **Valor Econômico**, 12 abr. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Portugal: ensaio contra a autoflagelação**. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos *et al.* A caracterização estrutural do sistema financeiro brasileiro: uma agenda de pesquisa. *In: Características estruturais do sistema financeiro brasileiro: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2014-2015*. Brasília: IPEA, 2016. p. 15–62.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais. *In: Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018. p. 127–170.

SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang. Introduction: Politics in the Age of Austerity. *In: STREECK, Wolfgang; SCHÄFER, Armin (Orgs.). Politics in the Age of Austerity*. Cambridge; Malden: Polity Press, 2013. p. 1–25.

SCHAPIRO, Mario Gomes. A regulação executiva da moeda: a variedade institucional da regulação monetária brasileira na Nova República. **Revista de Direito Administrativo**, v. 279, n. 2, p. 141–183, 18 ago. 2020.

SCHERER, Clovis; CASTRO, Horge Abrahão de. Tributação sobre a folha de pagamento. *In: A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas*. São Paulo: Anfip: Fenafisco; Plataforma Política Social, 2018. p. 517–539.

SCHERER, Clovis; MELO, Frederico; PELATIERI, Patrícia. O Projeto de lei 863/2015 e as mudanças na desoneração da folha. **Nota Técnica DIEESE**, n. 145, p. 1–18, 2015.

SCHICK, Allen. Conflitos e soluções no orçamento federal. *In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. v. 2 p. 77–87.

SCHMIDTKE, Claucir Roberto; SALOMÃO, Ivan Colangelo. Dilson Domingos Funaro: nacionalismo, intervenção e heterodoxia durante a década perdida. *In: SALOMÃO, Ivan Colangelo (Org.). Os homens da moeda: o que pensavam os ministros da Fazenda da Nova República (1985 - 2018)*. São Paulo: Unesp, 2024. p. 43–68.

SCHREIBER, Mariana. **Senado aprova Goldfajn: há conflito de interesses em ex-sócio do Itaú presidir BC?** Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36466175>>. Acesso em: 7 set. 2025.

SCIARRETTA, Toni; LANDIM, Raquel. Agência de risco S&P rebaixa nota do Brasil, que perde selo de bom pagador. **Folha de São Paulo**, 9 set. 2015.

SEABRA, Catia. Aplaudido de pé, Temer apresenta programa do PMDB a empresários. **Folha de São Paulo**, 7 dez. 2015.

SEABRA, Luciana. “Declarar bens retroativos no exterior torna lei ineficaz”. **Valor Econômico**, 30 maio 2016.

SETUBAL, Roberto Egydio. Oportunidade para voltar a crescer. **Folha de São Paulo**, p. A3, 9 out. 2016.

SHEFNER, Jon; BLAD, Cory. **Why austerity persists**. Medford: Polity Press, 2020.

SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos. A administração fiscal no Brasil e a taxa de juros. *In: SICSÚ, João (Org.). Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vai?)*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 111–119.

SILVA, Aristóteles de Almeida. Coalizões neoliberais, reformas estatais e crise(s) econômica(s): a virada e o retorno do neoliberalismo no Brasil. *In: FESTI, Ricardo (Org.). A tragédia de Sísifo: capital e suas crises no século XXI*. Jundiaí: Paco, 2023.

SILVA, Aristóteles de Almeida. Tensões e transformações: o neoliberalismo em debate. In: COSTA NETO, Alceu Fernandes da; MUNIZ, Cícero; GONTIJO, Laura Valle (Orgs.). **Perspectivas para o trabalho no século XXI: uma contribuição a partir da sociologia**. Marília: Lutas Anticapital, 2024. p. 23–56.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª Assembleia Geral das Nações Unidas. In: 63ª ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Presidência do Brasil**. Brasília: 23 set. 2008. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/>>. Acesso em: 3 fev. 2021

SILVA, Nayara Leticia Sartori da. **A posição dos banqueiros no processo político brasileiro: análise da CNF, da Febraban e dos principais bancos privados no Brasil (2016 a 2020)**. Dissertação—Erechim: Universidade Federal da Fronteira Sul, 2021.

SILVEIRA, Daniel. **Petrobras convida só estrangeiros para licitação de obras no Comperj**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/petrobras-convida-so-estrangeiros-para-licitacao-de-obras-no-comperj.ghtml>>. Acesso em: 3 set. 2024.

SIMÃO, Edna. Mantega discute spreads com dirigentes de bancos públicos e privados. **Valor Econômico**, 28 mar. 2012.

SIMÃO, Edna *et al.* Desoneração da folha não deu resultado esperado, diz Levy. **Valor Econômico**, 27 fev. 2015.

SIMÃO, Edna *et al.* Ilan anuncia indicados para a diretoria do BC. **Valor Econômico**, 13 jun. 2016.

SIMÃO, Edna; ALVES, Murilo Rodrigues. “Spread depende de contraparte do governo”. **Valor Econômico**, 11 abr. 2012.

SIMS, Shannon. **Brazil passes the mother of all austerity plans**. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/12/16/brazil-passes-the-mother-of-all-austerity-plans/>>. Acesso em: 23 jul. 2025.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos estudos CEBRAP**, n. 102, p. 39–67, jul. 2015.

SINGER, André. A ideia de lulismo. In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs.). **Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Boitempo / Fundação Lauro Campos, 2017. p. 15–26.

SINGER, André. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SKAF, Paulo. Uma luz na competitividade. **Folha de São Paulo**, 23 set. 2012.

SKAF, Paulo. O ranço ideológico e a indústria brasileira. **Folha de São Paulo**, p. A3, 6 fev. 2017.

SLOBODIAN, Quinn. **Globalists: the end of empire and the birth of neoliberalism**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018.

SORIMA NETO, João. Bancos privados jogam a toalha. **O Globo**, p. 27, 19 abr. 2012.

SPRINGER, Simon; BIRCH, Kean; MACLEAVY, Julie. An introduction to neoliberalism. In: SPRINGER, Simon; BIRCH, Kean; MACLEAVY, Julie (Orgs.). **The handbook of neoliberalism**. New York: Routledge, 2016. p. 1–14.

STIGLITZ, Joseph. **Os exuberantes anos 90 - uma nova interpretação da década mais próspera de história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

STIGLITZ, Joseph. **O mundo em queda livre: os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

STREECK, Wolfgang. **¿Como terminará el capitalismo? Ensayos sobre un sistema en decadencia**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2017.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Boitempo, 2018.

TAQUARI, Fernando. Skaf diz que ‘bombardeará’ volta da CPMF se a proposta for apresentada. **Valor Econômico**, 28 ago. 2015.

TAVARES, Francisco Mata Machado. A nova sociologia fiscal: contribuições de um estudo de caso de tipo público para uma promissora subdisciplina na sociologia brasileira. **Sociedade e Estado**, v. 34, p. 835–865, 9 dez. 2019.

TEMER, Michel. **A escolha: como um presidente conseguiu superar a grave crise e apresentar uma agenda para o Brasil**. São Paulo: Noeses, 2020.

TERRA, Fábio. Regras fiscais: de onde vieram, para onde vamos? **Valor Econômico**, 6 fev. 2023.

TOOZE, Adam. **Crash: cómo una década de crisis financieras ha cambiado el mundo**. Barcelona: Crítica, 2018.

TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques; DEDECCA, Claudio Salvadori. Os anos 2010 no Brasil: uma década perdida nas dimensões produção, produtividade e trabalho. **Economia e Sociedade**, v. 33, n. 1, p. 123–147, abr. 2024.

TWEL. Ponte de equilíbrio: a nova ponte para o futuro. **The Winners Economy & Law**, v. 4, 2021.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; SILVA, Leidson Rangel Oliveira. Exercício monocrático do controle legislativo de constitucionalidade – estudo de caso da Medida Provisória nº 669, de 2015. **Revista Argumentum**, v. 21, n. 2, p. 585–605, 2015.

VALENTE, Gabriela. Banco Central: era Tombini foi marcada por estouro da meta. **O Globo**, 9 jun. 2016a.

VALENTE, Gabriela; BECK, Martha. Murilo Portugal pode sair da presidência da Febraban. **O Globo**, 28 out. 2013.

VALENTE, Rubens. Delator afirma que diretor de empresa levou R\$ 300 mil a Aécio. **Folha de São Paulo**, 30 dez. 2015.

VALENTE, Rubens. Em conversa, Jucá afirma que “caiu a ficha do PSDB” sobre operação. **Folha de São Paulo**, 23 maio 2016b.

VALOR ECONÔMICO. Um programa liberal com estranho patrocínio político. **Valor Econômico**, 5 nov. 2015.

VAROUFAKIS, Yanis. **E os fracos sofrem o que devem? Os bastidores da crise europeia**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

VAROUFAKIS, Yanis. **Adultos na sala: minha batalha contra o establishment**. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

VAZ, Vinícius Rezende Carretoni; MERLO, Edgard Monforte. Consenso de Washington no Brasil: Estabilização Conservadora e Estagnação. **Revista Aurora**, v. 13, n. 1, p. 37–58, 22 mar. 2021.

VENCESLAU, Pedro; HUPSEL FILHO, Valmar. Siglas de oposição dão suporte para protestos do dia 15. **O Estado de São Paulo**, 10 mar. 2015.

VENCESLAU, Pedro; ROCHA, Andre Ítalo. Fiesp declara apoio formal ao impeachment de Dilma. **O Estado de São Paulo**, 14 dez. 2015.

VENUGOPAL, Rajesh. Neoliberalism as concept. **Economy and Society**, v. 44, n. 2, p. 165–187, 3 abr. 2015.

VIANNA, Salvador T. Werneck; BRUNO, Miguel Antonio Pinho; MODENESI, André de Melo. Macroeconomia para o desenvolvimento: uma agenda de pesquisa. **Texto para Discussão - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, n. 1677, p. 1–35, 2011.

VIDIGAL, Allan. **Febraban 50 anos**. São Paulo: Dbá, 2017.

VILELLA, Caio; VAZ, Camila. Regras fiscais no Brasil: prática e teoria. **Texto para Discussão / IE UFRJ**, n. 39, p. 1–37, 2021.

VILLAYERDE, João; MANDL, Carolina. Bancos privados sinalizam novos cortes. **Valor Econômico**, 18 abr. 2012.

VOLPON, Tony. **Pragmatismo sob coação: petismo e economia em um mundo de crises**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

WALLERSTEIN, Immanuel. **As consequências do declínio americano. Outras Palavras**, 20 nov. 2013. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/geopoliticaeguerre/as-consequencias-do-declinio-americano/>>. Acesso em: 4 jan. 2023

WARDE, Ibrahim. **A grande evasão. Le Monde Diplomatique Brasil**, 5 mar. 2015. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-grande-evacao/>>. Acesso em: 29 jun. 2024

WARTH, Anne. Fiesp lança campanha em defesa da MP do setor elétrico. **Estadão**, 23 nov. 2012.

WENTZEL, Marina. Repatriação de recursos não declarados: fim do prazo provoca correria em bancos suíços. **BBC News Brasil**, 31 out. 2016.

WIKIPÉDIA. **Grupo Globo**. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Grupo_Globo&oldid=68450538>. Acesso em: 11 set. 2024.

WOLF, Martin. **As transições e os choques: o que aprendemos – e o que ainda temos que aprender – com a crise financeira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies. *In*: ZAHARIADIS, Nikolaos (Org.). **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016. p. 1–22.

ZAMORA, Daniel; BEHRENT, Michael C. (ORGS.). **Foucault y el neoliberalismo**. Buenos Aires; Madrid: Amorrortu Editores, 2017.