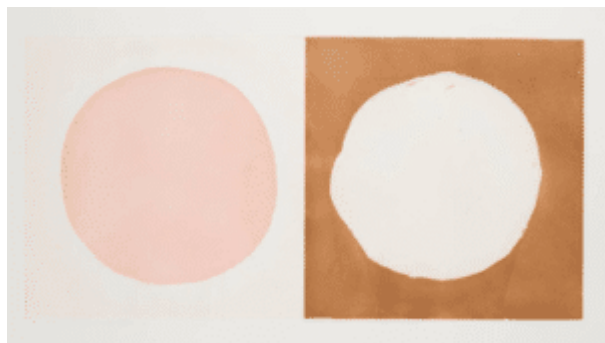


## Estado e coalizões no Brasil (2003-2016)



Por **ROBERTA RODRIGUES MARQUES DA SILVA & RAFAEL SHOENMANN DE MOURA\***

*Comentário sobre o livro de Marcus Ianoni*

*Estado e coalizões no Brasil (2003-2016): social-desenvolvimentismo e neoliberalismo* busca fazer uma radiografia ampla das principais transformações políticas, econômicas e sociais engendradas ao longo da experiência de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), maior agremiação partidária de esquerda da América Latina e que, entre 2003 e 2016, esteve à frente do Executivo no Brasil.

O livro de Marcus Ianoni lança novas luzes sobre interessantes desafios teóricos e empíricos à ciência política brasileira: de um lado, busca superar o estancamento entre as literaturas institucionalista e sociopolítica, convidando o leitor a estabelecer os elos entre as coalizões societais e institucionais que operam na arena política, por meio do que denomina de uma abordagem ampliada das coalizões. O autor busca, ademais, analisar os realinhamentos entre as principais coalizões – classificadas como neoliberal e social-desenvolvimentista, de acordo com as preferências de cada uma ante as principais variáveis econômicas – nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, trazendo a sua explicação sobre a controversa deposição da presidenta em 2016.

A classificação feita pelo autor da experiência do PT como social-desenvolvimentista, representando um paradigma de economia política distinto do nacional-desenvolvimentismo clássico e excluyente que marcou o Brasil durante o processo de industrialização substitutiva de importações no século 20, se mostra acurada. Afinal de contas, permite tanto destacar um conteúdo de política econômica enfático sobre a inclusão social, embora incapaz de alavancar – dentro de um contexto de globalização financeira hostil a iniciativas industrialistas – uma transformação da estrutura produtiva do país com maior sofisticação tecnológica ou fortalecimento do setor manufatureiro, quanto distingui-la do neoliberalismo e sua ênfase na estabilidade monetária conforme os preceitos da economia neoclássica.

A principal hipótese operada nessa obra é de que tanto os sucessos quanto os fracassos na materialização da estratégia econômica social-desenvolvimentista do PT se explicam pelo acúmulo de recursos de poder das distintas forças coalizadas, indo desde os atores representativos do capital e do trabalho até elites políticas, burocracia pública e movimentos da sociedade civil. Afinal de contas, as decisões políticas na acepção do autor são influenciadas e determinadas por características estruturais das relações entre Estado e mercado no capitalismo; e também pelos interesses de atores sociais imbuídos de efetivos recursos de poder que, por se situarem em setores diversos do tecido social e se distinguirem por clivagens ideológicas, se coalizam hierarquicamente, tanto numa dimensão formal quanto informal.

Teoricamente e metodologicamente, não desmerecendo as contribuições das abordagens existentes sobre coalizões partidárias utilizadas em larga medida pelos politólogos, Marcus Ianoni procura ir além delas com uma perspectiva que perpassa o presidencialismo de coalizão. Nessa chave analítica, as instituições políticas formais seriam insuficientes para uma compreensão fidedigna das transformações recentes da realidade nacional.

Por isso, julga imprescindível mapear desde fatores externos (conjunturais, relacionados aos câmbios na divisão internacional do trabalho) até elementos estruturais e um leque ampliado de atores sociais, detentores de poder de agência e capazes de condicionar a atuação do aparato estatal ainda que nele não estejam inseridos. Esses fatores mapeados são, justamente, suas variáveis explicativas. Já a análise da política macroeconômica, particularmente do tripé macroeconômico que constitui a principal arquitetura regendo o regime produtivo brasileiro desde o final da década de 1990, é por sua vez a variável explicada a conduzir Ianoni em seu estudo das disputas entre os distintos grupos de interesse.<sup>[1]</sup>

O autor é feliz ao eleger a política macroeconômica como caso para teste do seu modelo analítico: o conjunto das políticas fiscal, cambial e monetária produz impactos sobre toda a agenda pública e, portanto, sobre o conflito distributivo. Além disso, trata-se de políticas altamente insuladas do Congresso – o que é particularmente notável no caso das políticas cambial e monetária –, mas permeáveis aos interesses dos grandes capitalistas.<sup>[2]</sup>

Assim, em síntese, para Marcus Ianoni somente uma abordagem ampliada das coalizões explica de forma global os vínculos entre os atores sociais – com o empresariado em particular, mas também os meios de comunicação (fortemente influenciadores do debate público) e outros movimentos da sociedade civil como os emergentes após os protestos de junho de 2013 –, os atores políticos – inclusive no Congresso – e as elites burocráticas. A interpretação desses vínculos permite analisar o ambiente sociopolítico exógeno ao Estado e também o conteúdo das políticas públicas – em particular da política macroeconômica – e seus efeitos sobre o conflito distributivo; o que, em última instância, são as chaves para a compreensão das disputas e consensos que permitiram a governabilidade durante o governo Lula, mas levaram à deposição de Dilma em 2016.

No capítulo 1, “Para uma abordagem ampliada das coalizões”, Marcus Ianoni mergulha numa revisão minuciosa e arguta da literatura existente sobre o tópico, começando com uma crítica ao neoinstitucionalismo hegemônico no Brasil, em particular o dedicado a desvendar os mecanismos do presidencialismo de coalizão. Para ele, trata-se de uma perspectiva com demasiado apelo endógeno, sendo reducionista por desconsiderar elementos alheios ao sistema político e eleitoral concreto e ignorar influências exógenas às arenas institucionais sobre o comportamento dos atores políticos. Essa literatura, ademais, realça os aspectos formais associados às votações no Congresso, mas não avalia o conteúdo de leis e políticas específicas, cruciais na definição da agenda pública e que são, via de regra, enquadrados como exceções nos modelos analíticos formulados por essa vertente.

Dessa forma, o conteúdo das políticas importa, assim como os motivos pelos quais foram aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso; ou, ainda, foram implementadas à sua revelia. Nesse sentido, destaca a importância do fim da CPMF em 2007 para o empresariado – que foi derrubada a despeito da ampla coalizão majoritária e alta popularidade com a qual Lula contava então – e o estabelecimento por decreto do regime de metas de inflação – e, portanto, sem consulta aos parlamentares –, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso. Esse e vários casos elencados no capítulo mostram como visões excessivamente centradas em aspectos institucionais “contábeis” falham em explicar questões que são determinadas por fatores alheios, exógenos ou simplesmente mais complexos. Afinal de contas, as coalizões sociais integram uma interconexão complexa entre estruturas e agências, não estando necessariamente formalizadas no seio do arcabouço representativo do Estado.

Cabe salientar ainda que, na ciência política brasileira, o conhecimento tem sido produzido de forma segmentada, ora focalizando a arena parlamentar, ora a burocracia pública, ora os vínculos entre o empresariado e o Estado. A delimitação trazida pela literatura tem como objetivo trazer hipóteses que possam ser testadas empiricamente por meio de uma coleta de dados cuidadosa e objetiva, contribuindo para conferir cientificidade aos trabalhos dos politólogos brasileiros, que buscaram, nos últimos trinta anos, se desvencilhar da tradição ensaística.

No entanto, conforme aponta Marcus Ianoni, o *mainstream* teórico da Ciência Política no país – em particular, o neoinstitucionalismo – fracassou fragorosamente em prever e explicar os desdobramentos da crise política que levou ao impeachment de Dilma Rousseff. Essa literatura vinha atestando e ratificando a governabilidade da democracia brasileira

nos últimos vinte anos, que deixou subitamente de ocorrer.

No capítulo 2, “Coalizões e política macroeconômica nos governos Lula: do tripé rígido ao tripé flexibilizado”, Marcus Ianoni finalmente passa da revisão teórica à radiografia da economia política brasileira, se debruçando sobre a construção da coalizão social-desenvolvimentista no Brasil – já definida na introdução –, que esteve em constante tensão com os objetivos da coalizão neoliberal, hegemônica durante os anos 1990. Ao autor interessa, em particular, entender as razões responsáveis por fazer a aliança com o setor produtivo, o braço empresarial da CSD, encontrar seus limites.

O produto máximo de tal coalizão teria sido a flexibilização do tripé macroeconômico, fruto da gradual acumulação de recursos de poder oriunda da mudança na correlação relativa de forças entre capital e trabalho lograda com a eleição de Lula em 2002. Para ele, essa nova correlação favoreceu uma convergência parcial entre o empresariado nacional e os assalariados, com toda uma nova gama de políticas econômicas e sociais priorizando agora o setor produtivo (vis-à-vis o financeiro rentista) e o combate à pobreza.

Os resultados pífios da manutenção do tripé rígido durante o governo FHC, lado a lado a uma nova conjuntura internacional favorável marcada pelo boom das commodities ocasionada pelo apetite chinês, levaram então Lula a estabelecer, em seu segundo mandato, o tripé flexibilizado – termo este que Marcus Ianoni utiliza a partir de José Luís Oreiro. As metas de inflação e de superávit primário foram relaxadas, permitindo o aumento dos investimentos públicos (principalmente via Programa de Aceleração do Crescimento) e o estabelecimento de um ensaio de desenvolvimento *wage-led*, por meio das políticas consistentes de valorização do salário mínimo. Um tripé tensionado, de um lado, pelo impacto da influência política das forças componentes da coalizão, mas, por outro, travado pelo que Marcus Ianoni chama de poder estrutural, institucional e ideológico das finanças (p. 28). Essa flexibilização do tripé macroeconômico seria posteriormente aprofundada com a Nova Matriz Econômica (NME) no governo Dilma, sob o qual Marcus Ianoni se deterá no terceiro capítulo.

A dupla insatisfação de empresários e trabalhadores, portanto, constituiu a base objetiva e estrutural para formação da coalizão social-desenvolvimentista; e seus impactos foram produto tanto de processos reais contraditórios quanto de mediações engendradas pela institucionalidade e pelas elites políticas. Ainda assim, mesmo tal coalizão produtivista não logrou romper com a estrutura liberal erigida pelo governo anterior, com o tripé jamais sendo abandonado e, ademais, os juros altos e o câmbio sobrevalorizado permanecendo enquanto elementos refratários a uma estratégia de desenvolvimento bem-sucedida na promoção dos investimentos produtivos e mudança estrutural, dentro de uma “macroeconomia da estagnação” originalmente alcunhada por Luiz Carlos Bresser-Pereira. O desempenho positivo do PIB, contudo, serviu durante o governo Lula de fiador junto ao centro, em meio a uma coalizão eclética sofrendo tripla influência do setor financeiro, dos empresários do setor produtivo e dos trabalhadores sobre o *policymaking* estatal.

Finalmente, no capítulo 3, “Coalizões e política macroeconômica nos governos Dilma: do tripé flexibilizado à volta do tripé rígido”, Marcus Ianoni argumenta que as mudanças na política macroeconômica promovidas durante o governo Dilma I contribuem para o entendimento da deposição presidencial. Nesse capítulo, onde o autor se utiliza largamente dos aportes de Peter Gourevitch para a interpretação da crise que acometeria a presidenta, é que sua análise sociopolítica mais adquire relevância e também o mais rico em termos de trazer à tona a discussão sobre os atores e meandros não circunscritos formalmente na esfera estatal.

No primeiro governo de Dilma, como salientado, teve continuidade a flexibilização do tripé macroeconômico iniciado com Lula, sendo novamente resultante de influências sobre o Estado dos contraditórios interesses inseridos no bojo da coalizão social-desenvolvimentista. Contudo, em termos de resultados práticos, passou a haver um descompasso entre as principais variáveis econômicas de modo a incompatibilizar a concertação capital-trabalho existente: o desempenho positivo de indicadores como emprego e distribuição de renda, importantes para os trabalhadores, mas péssimo em termos de crescimento, inflação, equilíbrio fiscal e política cambial (sensíveis ao empresariado em geral), foi ocasionando um ambiente desfavorável e insustentável para a manutenção e avanço da coalizão.

Destarte, se o primeiro mandato de Dilma é marcado por uma simultânea acomodação e disputa entre os interesses coalizados em torno da política macroeconômica, em seu segundo mandato a tônica é ditada pela disputa política, em que sai vitoriosa a coalizão neoliberal que une os setores produtivo e financeiro-rentista contra os trabalhadores. Esse realinhamento pressionou a presidenta, em seu segundo mandato, a retornar ao tripé rígido – contrariando frontalmente as promessas feitas durante a acirrada campanha eleitoral –, culminando na perda de popularidade, impeachment e radicalização da agenda neoliberal com o governo Temer, mediante a aprovação da reforma trabalhista e do congelamento do aumento dos gastos públicos por via constitucional, limitando a capacidade de investimento do Estado.

A coalizão social-desenvolvimentista a partir de 2013 foi se desincorporando e cedendo terreno à ortodoxia econômica, que se ensaia no curto governo Dilma II através de uma política fiscal de austeridade e fortemente pró-cíclica, reforçando o rápido aumento do desemprego e desagregação das forças sociais que ainda apoiavam a presidenta. O período consequente é marcado por protestos de massa, novas forças e atores políticos liderando uma guinada conservadora nas ruas, convergindo para um movimento oposicionista centrado na temática da corrupção específica do governo do PT, alvo central dos protestos.

Nesses protestos, o oligopólio midiático desempenhou papel fulcral na comunicação pró-ação oposicionista e pró-impeachment, divulgando uma narrativa sobre os eventos de corrupção que centrava criminalmente no governo e em quadros do PT – até então capitaneando um projeto de transformação social alternativo ao exclusivamente orientado para o mercado – problemáticas mais profundas ligadas ao sistema político e de natureza mais ampla.

Um aspecto central desse revigoramento do conservadorismo neoliberal foi exatamente a perda governamental da batalha da opinião pública, tanto sobre a política macroeconômica quanto sobre a própria imagem da legenda, mostrando a importância de se considerar atores e processos que não são capturados pela análise institucionalista. Portanto, justifica-se, conforme Marcus Ianoni, o casamento proposto entre a visão político-institucional e a sociopolítica.

À guisa de conclusão, na busca por tecer uma análise ampla da multifacetada crise brasileira, se Marcus Ianoni de um lado “sacrifica” um pouco da especificidade e pormenorização de um campo em particular, de outro brinda os leitores com uma sucinta avaliação da conjuntura que certamente capta os acontecimentos-chave e os pontos mais relevantes que marcaram os governos de Lula e Dilma – é claro, sempre com a política macroeconômica sendo a amálgama entre eles.

Nesse sentido, o presente livro torna-se uma referência obrigatória para o entendimento do período, tanto para os desejosos de compreender as nuances das *policies* quanto das *politics* permeando os êxitos e desventuras da experiência petista.

**\*Roberta Rodrigues Marques da Silva** é professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF).

**\*Rafael Shoenmann de Moura** é pesquisador de pós-doutorado no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Publicado originalmente na revista *Teoria e debate*.

## Referência

---

Marcus Ianoni. *Estado e coalizões no Brasil (2003-2016): social-desenvolvimentismo e neoliberalismo*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2018, 208 págs (<https://amzn.to/3sdGDug>).



## Notas

[1] O tripé macroeconômico, estabelecido em 1999, é um conjunto de três eixos que passariam a nortear a economia brasileira. É composto pela adoção de uma taxa de câmbio flutuante (determinada pela movimentação de capitais e com ingerências pontuais do governo através da política monetária), superávits primários (para equacionar a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto/PIB) e as metas de inflação. Ver: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/11/07/O-que-%C3%A9-o-trip%C3%A9-macroecon%C3%B4mico.-Ele-ainda-existe-no-Brasil>.

[2] É interessante notar, porém, que essa escolha permite ao autor não se debruçar sobre o nexo entre as coalizões societais e as coalizões na arena congressual, o que é deixado para a agenda de pesquisa futura.

**A Terra é Redonda existe graças aos nossos leitores e apoiadores.  
Ajude-nos a manter esta ideia.**

**CONTRIBUA**