

ENTRE O SAGRADO E O PROFANO: PLANEJAMENTO ECONÔMICO, AJUSTE FISCAL E RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO EM DILMA II

Miguel Felipe Silveira dos Santos ¹

Davi Nascimento Berçott ²

RESUMO

Procurou-se, com o presente trabalho, discutir algumas questões relacionadas ao planejamento econômico e a relação Executivo-Legislativo desenvolvidas durante o segundo governo Dilma. Deu-se ênfase no processo de implementação do “ajuste fiscal”, dado a centralidade deste tópico para a compreensão da gestão macroeconômica desenvolvida no período. Mapeou-se, com base na bibliografia elencada, o contexto de inserção desta iniciativa por parte do Poder Executivo, evidenciando seu caráter ambíguo para com a política econômica previamente estabelecida. Determinado o conteúdo econômico do ajuste, através de mapeamento da legislação concernente, passou-se a para a análise da relação desenvolvida entre o Executivo e o Legislativo durante o período. Para fins de análise utilizou-se, além de bibliografia elencada, os documentos e registros legislativos produzidos em oito Comissões Parlamentares Mistas (CPM). Argumenta-se que o insucesso da programação econômica proposta se deu por um duplo-esgotamento: (i) interno à coalizão político-eleitoral, devido a um processo de acirramento do conflito distributivo e (ii) externo, devido aos instrumentos utilizados e a política econômica executada.

Palavras-Chave: Planejamento econômico; Executivo-Legislativo; Ajuste Fiscal; Reformas Econômicas; Política econômica.

¹ Graduando em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. Email: miguel felipet@gmail.com

² Graduando em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. Email: davinascimento.1997@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Pretende-se, como presente trabalho, discutir determinadas questões relativas ao processo de implementação do — assim chamado — “ajuste fiscal” realizado durante o segundo governo Dilma. Estando o ajuste fiscal, enquanto fenômeno político-econômico, na intersecção entre a esfera da gestão macroeconômica e a esfera das relações Executivo-Legislativo, privilegiou-se sua análise para o estudo da relação entre o Estado e a implementação de reformas econômicas.

Entendendo o processo de definição do caráter de um fenômeno social como “[...] condicionado pela orientação do nosso interesse de conhecimento [...]” (WEBER, 2003, p. 79), parte-se do pressuposto de que o planejamento econômico-estatal não se restringe somente por estas duas características, mas por estar inserido em uma cadeia de relações não só econômicas, mas também sociais. Assim como Durkheim demonstrou que a divisão do trabalho não seria “específica do mundo econômico” (DURKHEIM, 1999, p. 2) — abrangendo seu campo de influência para a esfera do social —, considera-se o processo de planejamento técnico como também intrinsecamente conectado com a esfera da política, sendo ela institucional ou não.

Procurou-se, primeiramente, definir o caráter desta iniciativa e o significado de sua implementação. Neste sentido, reconstruiu-se o panorama institucional da época de sua efetivação, com fins de retratar a sua gênese, bem como de enquadrá-lo cronologicamente no seu devido contexto. Tendo situado o ajuste fiscal nos marcos da condução da política econômica até então realizada, passou-se para a análise do conteúdo econômico do conjunto de propostas apresentadas pelo Executivo. Para tal, mapeou-se a legislação concernente ao “Plano Levy”, com o objetivo de definir seus pilares centrais.

Na segunda parte do artigo reside a análise feita sobre a estruturação das relações entre o Executivo e o Legislativo no período proposto. Se podemos caracterizar os estudos nacionais acerca do presidencialismo de coalizão como compostos por três fases distintas (ALVES e PAIVA, 2014), onde opõem-se conclusões diversas acerca da *performance* do sistema político brasileiro, faz-se necessário estruturar a análise realizada em torno de paradigmas distintos. Portanto, neste aspecto, reforça-se o caráter multicêntrico do presente trabalho.

Além disso, decidiu-se verificar as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo com base na análise empírica dos trabalhos legislativos realizados em oito (8) Comissões Parlamentares Mistas (CPM), formadas para apreciação

das medidas provisórias (MP's) enviadas pelo Poder Executivo. Dada a extensa documentação do processo, deu-se enfoque nos pareceres legislativos formulados pelas comissões. Através deles, procurou-se entender (i) as estratégias utilizadas pelo Executivo para consecução do trâmite legislativo da proposta, bem como (ii) a dinâmica interna das Audiências Públicas realizadas. A seleção das comissões como critério de análise se deu pelo entendimento de que tais espaços são, por definição, o *locus* legislativo onde o institucional e o não-institucional conflituosamente desembocam.

Por fim, o trabalho é finalizado com a apresentação das conclusões acerca do processo de implementação do ajuste fiscal, bem como acerca da dinâmica das relações entre Executivo e Legislativo. Para tal, são retomados os principais argumentos previamente desenvolvidos nas duas seções.

2. ENTRE O SAGRADO E O PROFANO: A GÊNESE DO AJUSTE FISCAL SOB CONTEXTO

No dia 26 de outubro de 2014, Dilma Rousseff, então candidata à reeleição pelo Partido dos Trabalhadores (PT), é eleita para seu segundo mandato com 51,46% dos votos válidos, vencendo Aécio Neves, então candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) pela oposição. Nesta seção, buscou-se reconstruir a trajetória do primeiro mandato de Dilma Rousseff, enquadrando-o face à política econômica desenvolvida anteriormente, com o objetivo final de delinear a gênese do ajuste fiscal.

Fruto de um processo eleitoral intensamente polarizado, o Partido dos Trabalhadores se elege sob um *mix* retórico que revela, simultaneamente, traços de continuidades e discontinuidades. No âmbito da campanha eleitoral, o PT apostou em uma construção imagética baseada na diferenciação por oposição, atribuindo aos seus oponentes, caso eleitos, a inevitável descontinuação do “[...] mais amplo e vigoroso processo de mudança da história do país” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2014, p. 5), que teria sido baseado na “[...] redução da desigualdade, aumento do salário mínimo, elevação das taxas de empregos e expansão das políticas sociais universais [...]” (Ibid., 2014, p. 8). Sendo assim, a condição *sine qua non* para manutenção deste processo seria, segundo a retórica eleitoral petista, a eleição de Dilma Rousseff.

No entanto, como bem demonstram Cagnin et al. (2013), o cenário macroeconômico já se demonstrava incompatível com a condução da política

econômica realizada, dado a (i) desaceleração da taxa de crescimento médio da economia mundial, devido à crise do Euro; a (ii) desaceleração da atividade econômica nacional; (iii) a partir de 2012, evidências de aceleração inflacionária; e (iv) perda da competitividade industrial, bem como diminuição dos investimentos privados. De acordo com Paula e Pires (2017), ainda poderia ser adicionado neste cenário a (v) diminuição do índice de formação bruta de capital fixo, bem como o (vi) aumento do impacto dos juros sobre a dívida pública e a (vii) contínua queda do resultado fiscal primário.

Frente a este cenário, a equipe econômica inicialmente responde com a contínua redução da taxa Selic, dado a reaproximação da inflação ao centro da meta, enquanto nos termos da política cambial se promoveu uma “mitigação da volatilidade cambial (para atingir os objetivos de controle da inflação e estabilidade financeira) e o acúmulo de reservas (voltado para a redução da vulnerabilidade externa) [...]” (CAGNIN et al, 2013, p. 175). Simultaneamente, é desenvolvida uma política fiscal inicialmente contracionista, em consonância com a contínua redução da taxa básica de juros, demonstrando uma “[...] melhor coordenação entre as autoridades econômicas, em especial entre o Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil (BCB) [...]” (Ibid., p. 169). Posterior a este período, estabelece-se uma diretriz geral anticíclica via desonerações tributárias e aumento de investimentos no setor empresarial através do Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social – ambas coordenadas agora através de uma política fiscal continuamente expansionista.

Apesar dos esforços do governo para implementar medidas de estabilização, agrava-se o cenário macroeconômico (Tabela), dado a falta de coordenação e consistência na execução destas políticas por parte do Executivo. Sendo assim, o Governo Federal adentra o ano de 2014 em um cenário de deterioração fiscal, com aumento de déficit nominal devido à queda de receitas advindas das políticas de desoneração tributárias³. Tais políticas, aliás, centrais para a consolidação do Plano Brasil Maior, não produziram um aumento na taxa de investimento real (Figura 1) por parte do setor empresarial. No âmbito da política fiscal, o expansionismo fez com que o resultado fiscal primário caísse de 1,7% do PIB em 2013 para -0,6% do PIB em 2014. O próprio PIB, em termos reais, despenca de 7,53 % em 2010 para -1,78% no começo de 2015 (Figura 2).

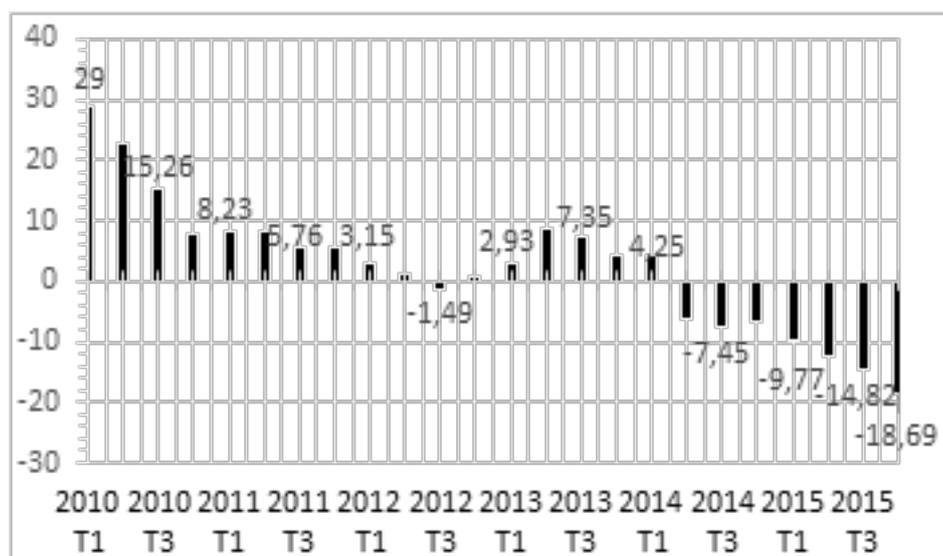
³ Para uma leitura crítica da política de implementação das desonerações, ver DE BOLLE (2016).

Tabela – Dados fiscais e dívida pública (% do PIB), 2003-2016

	Resultado primário	Serviço da dívida	Resultado nominal	Dívida líquida	Dívida bruta
2003	3.2	8.4	5.2	54.3	n.d.
2004	3.7	6.6	2.9	50.2	n.d.
2005	3.7	7.3	3.5	47.9	n.d.
2006	3.5	6.7	3.6	46.5	55,5
2007	3.2	6.0	2.7	44.6	56,7
2008	3.3	5.3	2.0	37.6	56
2009	1.9	5.1	3.2	40.9	59,2
2010	2.6	5.0	2.4	38.0	51,8
2011	2.9	5.4	2.5	34.5	51,3
2012	2.2	4.5	2.3	32.2	53,8
2013	1.7	4.7	3.0	30.7	51,5
2014	-0.6	5.5	6.1	32.7	56,3
2015	-1,9	8,4	10,2	35,6	65,3
2016	-2,5	6,5	9	46	69,6

Fonte: BCB (2017). Extraído de: PAULA e PIRES, 2017.

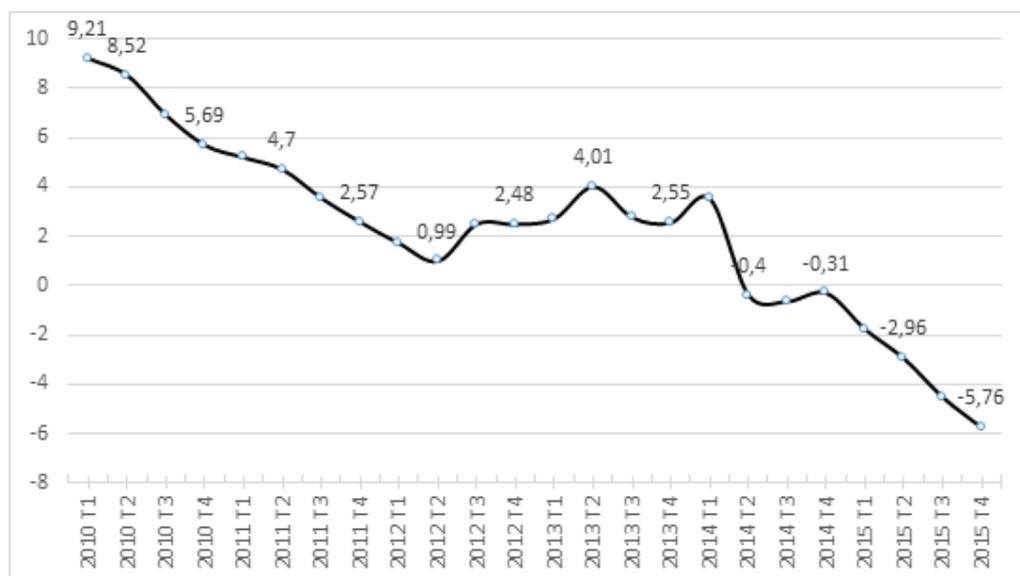
Figura 1 – Investimento real (% a.a.)



Fonte: Ipeadata (2017). Elaboração própria dos autores.

Nota: Variação percentual em relação ao mesmo período do ano anterior.

Figura 2 – Produto Interno Bruto real (% a.a.)



Fonte: Ipeadata (2017). Elaboração própria dos autores.

Nota: PIB real a preços de mercado. Variação percentual em relação ao mesmo período do ano anterior.

Sendo assim, após o resultado eleitoral indicando continuidade de mandato, a equipe econômica foi reestruturada, com a saída de Guido Mantega e Miriam Belchior do Ministério da Fazenda e do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, respectivamente. Tal reestruturação se deu em um contexto de inflexões: seno primeiro mandato, a política econômica inicialmente se estruturou em um “continuismo”⁴ do tripé macroeconômico e de uma política econômica híbrida⁵, derivadas da Era Lula (MORAIS e SAAD-FILHO, 2011; CAGNIN et

⁴ Há divergências na literatura existente quanto ao caráter continuísta/descontinuísta da política econômica desenvolvida durante o primeiro mandato do governo Dilma. Enquanto grande parte das análises tem evidenciado as semelhanças com a Era Lula (MORAIS e SAAD-FILHO, 2011; CAGNIN et al, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2013; NASCIMENTO e CURADO, 2015; SINGER, 2015; DE CASTRO e CAMARA, 2017;), outros tem indicado as idiosincrasias da Nova Matriz Econômica (MESQUITA, 2014; REIS, 2016; ELLERY JUNIOR e CUNHA, 2017; e BARBOSA FILHO, 2017) implementada pelo governo Dilma. No entanto, ambos os lados concordam quanto a um efetivo deslocamento em relação a rigidez inicial do tripé macroprudencial.

⁵ Segundo os autores, o tripé macroeconômico era composto por “[...] uma política monetária determinada pelas metas de inflação, câmbio flutuante e uma política fiscal visando manter um superávit primário que compensasse o déficit nominal das contas públicas” (Ibid., 2011, p. 508). Já a política econômica híbrida se caracteriza pela junção de “[...] políticas que tem por base, por um lado, a primazia do mercado e, por outro, o ativismo estatal [...]” (Ibid., p. 525), que seriam um mescla de inserções novo-desenvolvimentistas e políticas neoliberais advindas do período FHC.

al, 2013), a inflexão, no segundo mandato, se dá pela baixa sustentação desse mesmo continuísmo que, como já foi demonstrado, trouxe menor crescimento econômico, pressões inflacionárias e um déficit fiscal.

Nesse sentido, a retórica, na grande mídia, no final de 2014 e início de 2015, acerca da substituição se deu pelo favorecimento de um candidato que acalmasse os ânimos do mercado e desfizesse as incertezas sobre investimentos do setor privado (GLOBO, 2014; VEJA, 2014; ESTADÃO, 2015). É neste contexto que se deve compreender a reestruturação no corpo ministerial e o redirecionamento da política econômica.

No entanto, se interpretarmos a política econômica desenvolvida no primeiro mandato do governo Dilma como sendo não apenas um continuísmo da política econômica híbrida desenvolvida anteriormente, mas efetivamente uma opção pelo aprofundamento do que se costumou chamar de “social-desenvolvimentismo”⁶, torna-se evidente de que este “ensaio desenvolvimentista” (SINGER, 2015, p. 46) seria, do princípio ao fim, um projeto em disputa – seja nos termos de sua efetivação ou de sua reversão.

Tal disputa, aliás, remonta a épocas anteriores à presença de Dilma no cargo do Executivo, como bem demonstram Safatle, Borges e Oliveira (2016). O dilema entre, de um lado, (i) o aprofundamento da execução das políticas sociais, fundamentadas na primazia desenvolvimentista do planejamento econômico direcionado pelo Estado, em uma política fiscal expansionista para subsidiar investimentos públicos e uma ampliação do papel da política monetária para além da estabilidade macroprudencial; e, do outro, (ii) a garantia da continuação da estabilidade monetária assegurada pelo Plano Real e a sustentabilidade fiscal estabelecida pelo regime macroprudencial, ambas exercidas através da realização das “imperativas” reformas estruturais, é, no fundo, um dilema ubiquamente presente desde o primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores no Executivo.

No final de 2005, no entanto, a substituição de Antonio Palocci do Ministério da Fazenda por Guido Mantega, então presidente do BNDES, demonstrou que naquele momento havia prevalecido o paradigma desenvolvimentista. No final de 2014, a história se repete – desta vez como farsa. A conjuntura econômica impõe uma decisão inflexiva ao Partido dos Trabalhadores e, principalmente, para Dilma Rousseff. Entre o sagrado e o profano, desta vez este último prevalece. Como

⁶ Para uma discussão terminológica mais aprofundada acerca das múltiplas denominações e enquadramentos que circundam esta discussão, ver SINGER (2015) e CURADO (2017).

já foi mencionado, substitui-se, na Fazenda, Guido Mantega – o “levantador de PIB”⁷ – por Joaquim Levy, um “ortodoxo” por excelência (GLOBO, 2014; UOL, 2014), e inicia-se a implementação do ajuste fiscal – palavras estas até então ausentes do programa de governo de Dilma Rousseff.

2.1 O “PLANO LEVY” E A DIMENSÃO DISCURSIVA

Durante o período eleitoral de 2014, apesar do Partido dos Trabalhadores reiteradamente constatar, em seu programa de governo, termos como “solidez macroeconômica” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, p. 6, 2014), “melhoria das contas públicas” (Ibid., p. 8) e “solidez da condução da política econômica” (Ibid., p. 9), está ausente qualquer sinalização tanto da execução de um ajuste macroeconômico quanto da promoção de reformas estruturais.

Entretanto, no seu primeiro pronunciamento enquanto Ministro da Fazenda, em janeiro de 2015, Joaquim Levy sinaliza a necessidade do “[...] imperativo da disciplina fiscal para o crescimento econômico e social para o desenvolvimento sustentável” (LEVY, 2015), bem como a necessidade de se haver “[...] disciplina nos gastos públicos e no uso de outros instrumentos econômicos, como os bancos públicos [...]”. Além disso, tece-se, por parte do Ministro, amplas críticas tanto à política econômica desenvolvida durante o primeiro mandato – baseada na ampla utilização de políticas discricionárias através de subsídios e financiamentos estatais – como também ao próprio paradigma sob o qual o Partido dos Trabalhadores trabalhou sua campanha para reeleição. É neste limiar notadamente controverso que se inicia, então, o processo de implementação do ajuste fiscal.

Após o devido mapeamento, contabilizou-se dezenove (19) iniciativas utilizadas pelo Executivo para consecução do ajuste fiscal. Divididas em três instrumentos principais, sendo dez (11) decretos presidenciais, oito (8) medidas provisórias e uma proposta de emenda à Constituição (Quadro 1), o conjunto de propostas vinculadas ao “Plano Levy” foram executadas – ou entraram em trâmite legislativo – no final de 2014 e no decorrer do ano de 2015, principalmente.

⁷ Disponível em: <<https://tvuol.uol.com.br/video/eu-sou-mesmo-levantador-de-pib-diz-mantega-sobre-apelido-04020D9B3160C4C12326>>. Acesso em: 07/08.

Quadro 1 – Mapeamento das propostas vinculadas ao ajuste fiscal

<p>Política tributária/financeira</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Abertura dos planejamentos tributários das empresas (MP 685); - Reestabelecimento da integralidade da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); - Aumento da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); - Elevação das taxas do PIS e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) sobre produtos importados (MP 668); - Aumento das taxas do PIS/COFINS/CIDE sobre os combustíveis; - Aumento da incidência do IPI sobre produtos cosméticos; - Aumento das alíquotas sobre tributação de ganhos de capital (MP 692); - Aumento da alíquota de impostos sobre juros de capital próprio (MP 694); - Altera dispositivos jurídicos referentes ao Programa de Redução de Litígios Tributários (PRORELIT). - Restabelecimento da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF); - Viabilização de aquisição de participação em empresas privadas pela Caixa e Banco do Brasil.
<p>Política previdenciária/trabalhista</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alteração no calendário de pagamento do Programa de Integração Social (PIS); - Restrição ao acesso a pensão por morte (MP 664); - Restrição ao acesso ao seguro-desemprego e ao abono salarial (MP 665).
<p>Política orçamentária</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Redução do valor previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para gastos do governo.
<p>Política industrial/empresarial</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Redução dos gastos efetuados com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); - Redução das taxas de financiamento do BNDES; - Ausência de repasses ao setor elétrico; - Redução das políticas de desonerações das folhas de pagamentos (MP 669); - Diminui renúncia fiscal aos exportadores nacionais de produtos manufaturados.

Fonte: Dados obtidos do Diário Oficial da União (DOU); Câmara dos Deputados, Senado Federal e Palácio do Planalto. Elaboração própria dos autores.

Contabilizada as propostas, passou-se para a análise do seu conteúdo legislativo, com o objetivo de delimitar o campo de abrangência econômica das medidas propostas pelo Executivo. Em termos majoritários, foram realizadas dez (10) proposições com vistas a alterar dispositivos de matéria tributário-financeira, cinco (5) de matéria industrial-empresarial, três (3) de matéria previdenciária-trabalhista e uma de matéria orçamentária.

Se Joaquim Levy, no seu primeiro pronunciamento, teceu amplas críticas à política de desonerações fiscais desenvolvidas no primeiro mandato, o conjunto de propostas do ajuste fiscal, no âmbito da política tributária, expôs claramente um direcionamento em torno da sua reversão. Sendo assim, sugere-se o retorno às alíquotas tributárias anteriores à política de desonerações, como no caso do IPI, PIS e COFINS, ao mesmo tempo em que se propõe o aumento nas taxas de incidência de mecanismos já existentes, como o imposto sobre juros de capital próprio e a tributação sobre ganhos de capital. Além disso, indica-se o retorno temporário da CPMF.

No âmbito da política industrial/empresarial, há, também, a produção de um balanço crítico em torno das políticas implementadas anteriormente. Procurou-se estabelecer, principalmente, uma dupla-restrição aos pilares que estruturaram o paradigma desenvolvimentista durante os mandatos do PT no Executivo: o Programa de Aceleração ao Crescimento e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Quanto ao PAC, estabeleceu-se uma redução dos gastos (em torno de 40%), restringindo diretamente a capacidade de execução do programa em questão. Já no BNDES, propõem-se redução das taxas de financiamento bem como diminuição de repasses, com vistas a restringir a atuação do banco. Além disso, de acordo com a proposta do Executivo, reduzem-se os setores beneficiados pela política de desoneração da folha de pagamentos.

No entanto, é através das alterações realizadas nos benefícios trabalhistas/previdenciários e no estabelecimento de restrições orçamentárias – duas medidas consideradas pela equipe econômica como de maior impacto significativo – que o Executivo pretendeu atingir a meta fiscal primária de 1,2% do PIB para 2015. Quanto a esta última medida, estabeleceu-se, pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, um amplo contingenciamento das despesas discricionárias através de alterações na programação orçamentária. Vistas pelo Executivo como sendo do tamanho “correto” (REUTERS, 2015), as alterações na concessão dos benefícios trabalhistas, no entanto, foram propostas à revelia de segmentos da base eleitoral do PT no Congresso (FOLHA, 2015; GLOBO, 2016).

Em suma, as propostas se concentraram em (i) alterar aspectos da política industrial estabelecida, aumentando a alíquota de tributos em setores específicos, bem como em reduzir o gasto com o PAC e diminuir a capacidade de financiamento do BNDES; (ii) modificar as regras relativas ao processo de concessão de benefícios trabalhistas (seguro-desemprego e abono salarial) e previdenciários (pensão por morte); (iii) alterar questões relativas ao processo de tributação

empresarial; (iv) aumentar tributos já existentes em torno de movimentações financeiras, bem como propor um tributo adicional (CPMF); e, por fim, (v) ajustar as despesas discricionárias através de restrições orçamentárias.

Nota-se também que o conjunto de propostas foram definidas pelo seu caráter fragmentário e relativamente desarticulado, sem constituir uma programação econômica monolítica, uníssona e especificamente direcionada. Tal fato decorre da centralidade da meta fiscal primária para o planejamento econômico desenvolvido durante o período de execução do ajuste fiscal. Uma vez estabelecida como meta inicial de superávit primário o equivalente a 1,2% do PIB (2% para 2016), o seu atingimento se tornou automaticamente uma prioridade para o Executivo, que mobilizou distintas estratégias para sua realização. No entanto, a fachada de otimismo que circundou Joaquim Levy ao inicialmente anunciá-la se demonstrou de difícil sustentação, sendo a meta fiscal publicamente reestruturada em múltiplas ocasiões.

Discursivamente, o processo de implementação do ajuste fiscal por parte do Executivo requisitou a formulação de um léxico justificativo específico. Tal léxico tem, fundamentalmente, o objetivo de constituir um “regime de verdade” – tal qual trabalhado por Foucault (2008; 2014) – autorizado e legitimado para a garantia da efetividade da implementação dos dispositivos jurídicos propostos. Para critério de análise deste discurso específico, utilizou-se nove (9) documentos oficiais produzidos pelo Ministro da Fazenda, Joaquim Levy⁸. Redigidos de acordo com o Manual da Presidência da República⁹, sob a orientação de uma “redação oficial” (MENDES e FOSTER JÚNIOR, 2002, p. 4), tais documentos corroboram as conclusões de Foucault, para quem

[...] a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, **esquivar sua pesada e temível materialidade**. (FOUCAULT, 1996, p. 8-9, grifo nosso).

⁸ Divididos em três categorias distintas, foram utilizadas para análise 4 medidas provisórias (MP 695; MP 694; MP 692 e MP 668) que integraram o conjunto de propostas do ajuste fiscal. Na análise das MP's, focalizou-se na “exposição de motivos”, seção textual em que Ministros de Estado expõem os motivos para edição de tais atos normativo-jurídicos.

⁹ Instituído pela edição do Decreto nº 100.000, o Manual de Redação da Presidência da República é uma obra que estabelece, na forma de diretrizes, a técnica, o formato e os procedimentos para elaboração de documentos oficiais e atos normativos realizados pelo Poder Executivo.

Sendo assim, se caracterizarmos a execução da política fiscal como calcada em dois instrumentos principais, seja por “[...] variações nos gastos do governo ou nas taxas e impostos” (WONNACOTT e WONNACOTT, 1994, p. 211), verifica-se que as propostas favoreceram o uso de apenas um instrumento, estabelecendo uma política fiscal restritiva, com ênfase na diminuição dos gastos orçamentários e diminuição nos investimentos públicos.

Tal dimensão unilateral se fundamentou discursivamente na – suposta – imperatividade “técnica” de se aplicar o receituário ortodoxo que, em nome da “urgência” (LEVY, 2015, p.1) e “eficiência” (Ibidem, 2015b, p. 23), articulou a ornamentação de um regime de verdade próprio à ordem econômica¹⁰, consagrando a aplicação do ajuste. Sob um véu notadamente tecnocrático, o Executivo pretendeu anular o caráter “material” do ajuste fiscal – isto é, retirar o caráter essencialmente arbitrário do processo de execução da política econômica.

3. RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO

Amplamente marcados pelo processo de redemocratização, os estudos nacionais iniciais acerca da relação Executivo-Legislativo têm como base o estudo da formulação de Constituição de 1988 e seus possíveis delineamentos para a governança institucional e para a formação de coalizões partidárias. Multifacetado e complexo, como todo processo constituinte, o período de elaboração da carta constitucional de 1988 mobilizou diversos atores em torno da estruturação de novas bases institucionais.

Convocada pela Emenda Constitucional nº 26/1985, a Assembleia Nacional Constituinte, instância máxima de elaboração do texto constitucional, escolheu, após intensa discussão, o sistema de governo presidencialista – confirmando a tendência pós-redemocratização verificada em diversos países da América Latina (Chile, Uruguai, Argentina, Colômbia). No entanto, Abranches (1988), de forma paradigmática, reforça a existência de uma singularidade nacional, dado o fato do Brasil ser, segundo o autor, o único país a combinar proporcionalidade com multipartidarismo, além de organizar o Poder Executivo em “grandes coalizões” (Idem, p. 15). Cunha-se, então, o termo “presidencialismo de coalizão” para denominar esse conjunto de características supostamente restritas à experiência brasileira.

¹⁰ Para uma análise mais aprofundada sobre a relação de Foucault com o discurso sobre a ordem econômica, ver KOLOGLUGIL (2010).

Amplamente negativa, a análise de Abranches acerca do presidencialismo de coalizão brasileiro atesta diversos obstáculos ao seu pleno funcionamento, dado, principalmente, a “heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira” (ABRANCHES, 1988, p. 1) que, segundo o autor, também se manifestaria na pluralidade de demandas e concepções em relação ao Estado. Em tempos de desestabilização econômica, encruzilhar-se-iam as demandas antagônicas e conflitivas internas à coalizão, limitando progressivamente a capacidade de ação do Poder Executivo.

Como argumentam Alves e Paiva (2014), a fase inicial dos estudos acerca do presidencialismo de coalizão é marcada pela perspectiva de que as delimitações estabelecidas pela Constituição de 1988 levariam inevitavelmente à crise institucional — sendo esta última derivada de uma situação de permanente ingovernabilidade. Posteriormente, colocado o presidencialismo brasileiro em perspectiva, notou-se que as singularidades promovidas pelo novo texto constitucional não impossibilitaram a governabilidade, mas justamente o contrário: a tornaram factível e recorrente. É neste sentido que se inserem as contribuições teóricas de Figueiredo e Limongi (LIMONGI, 2006; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998; 2006).

As formulações dos autores podem ser derivadas em três critérios: (i) as três taxas (sucesso, dominância e disciplina partidária¹¹) demonstram níveis similares aos de países parlamentaristas, em especial devido a esta última, que evidencia que as coalizões brasileiras seguem a determinação dos líderes partidários (LIMONGI, 2006). Sendo assim, o que é proposto pelo Executivo é, na maioria das vezes, aprovado. A notada (ii) ampliação das prerrogativas constitucionais exclusivas e não-exclusivas do Poder Executivo: de acordo com a nova carta constitucional, o Presidente tem monopólio na legislação concernente a projetos orçamentários, projetos que tangenciam à administração pública e projetos para impostos, além de poder utilizar do instrumento da urgência constitucional (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2006). Além disso, dado a (iii) estrutura extremamente centralizada do Congresso Nacional, com recursos e direitos parlamentares concentrados nos líderes partidários (e em órgãos como o Colégio de Líderes), o Executivo detém alto poder de controle sob a agenda

¹¹ Taxa de sucesso: divisão entre quantidade de leis enviadas pelo Executivo pela quantidade de aprovações. Taxa de dominância: divisão entre leis aprovadas e leis enviadas pelo Executivo. Taxas de disciplina partidária: proporção de deputados filiados a partidos que receberam pastas ministeriais e que votaram de acordo com a indicação do líder.

parlamentar (Idem, 2006).

Tal poder de definição de agenda também se demonstra pela utilização de outro instrumento legislativo: a Medida Provisória, dado o fato desta garantir ao presidente “[...] o poder unilateral para alterar o *status quo*, já que entra em vigor imediatamente” (ibidem, p. 254). Este caráter deriva também do fato de que (i) a MP força sua entrada na agenda legislativa, pois a recusa de sua análise em tempo determinado ocasiona trancamento de pauta; e (ii) em termos práticos, já que a MP tem força de lei, caso haja rejeição, o Congresso Nacional tem de estabelecer um decreto legislativo disciplinando os efeitos jurídicos decorrentes da vigência da MP. Sendo assim, com a utilização deste instrumento, prevalecem os interesses do Executivo.

Por fim, as análises de Loureiro (2001; 2004) trazem conclusões de grande estima para a compreensão da dinâmica de atuação das instituições políticas nacionais (BACEN, Senado Federal, Ministério da Fazenda e outros) sob o contexto de implementação de um ajuste fiscal. Seus trabalhos discutem as condicionantes que delimitam o campo de atuação do Poder Executivo no âmbito da gestão macroeconômica, sendo este um aspecto fundamental para se compreender os possíveis instrumentos utilizados para consecução de diferentes políticas econômicas. Além disso, seus trabalhos trazem à tona o impacto de variáveis como (i) coesão governamental, (ii) formação de prioridade comuns e (iii) regras do sistema eleitoral, para o processo de implementação da política econômica.

3.1 EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM DILMA II: O “DUPLO-ESGOTAMENTO”

Recentemente, Maria Hermínia (2017), em um artigo publicado na revista *Novos Estudos*, retrçou contextualmente a construção da experiência democrática nacional no pós-88, assinalando seus pilares de sustentação. Destaca-se, fundamentalmente, dois pilares consensuais: por um lado, (i) o consenso formado em torno da imperatividade da estabilização fiscal e monetária (representada pela iniciativa do Plano Real e pelo tripé macroeconômico) e a importância da (ii) formulação e execução de políticas sociais que consagrassem, em termos materiais, os direitos sociais formais estabelecidos pela Constituição de 1988.

Portanto, a autora argumenta que durante este período vigorou um “*policy*

regime” (PRZEWORSKI, 2003 apud ALMEIDA, 2017, p. 2), que se caracterizaria pelo estabelecimento de uma continuidade institucional no que tange o desenvolvimento de políticas públicas similares. Como já foi demonstrado, parte significativa da literatura econômica argumenta que durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff há um notado afastamento da rigidez inicial do tripé macroeconômico (ELLERY JUNIOR e CUNHA, 2017; BARBOSA FILHO, 2017; REIS, 2016; MESQUITA, 2014), simultâneo a um aprofundamento do social-desenvolvimentismo que teria caracterizado seu antecessor no Poder Executivo. Quebra-se, então, ainda que parcialmente, o *policy regime* híbrido estabelecido até então pelas políticas econômicas desenvolvidas anteriormente.

Ainda que haja controvérsias acerca da sua *raison d'être*, remanesce o fato de que, em menos de 36 meses, o governo Dilma vai do “céu ao inferno” – para colocar nas palavras de Singer. O cenário macroeconômico se demonstra incompatível com o direcionamento da política econômica, jogando a pá de cal no ambicioso projeto desenvolvimentista. De maneira inflexiva e controversa, Dilma Rousseff reestrutura a sua equipe econômica, que, agora sob o comando de Joaquim Levy, tem como meta central a aplicação estrita das medidas econômicas ortodoxas – corte de despesas, estabelecimento de uma política fiscal restritiva e redução dos investimentos direcionados pelo Estado.

Se antes, de acordo com a linha histórica do pós-88, o papel dos mandatos de Dilma Rousseff seria a promoção da retomada do crescimento econômico – que segundo alguns estaria semi-estagnado desde 1980 (BRESSER-PEREIRA, 2013; BELUZZO, 2015) –, tal papel se esgarça no seu segundo mandato, prevalecendo somente um único objetivo: a implementação do ajuste fiscal.

Ainda que executando uma política econômica diametralmente oposta à postulada eleitoralmente (SINGER, 2015; CARLEIAL, 2015) – favorecendo os “interesses do mercado” de investimento externo que viam sua reeleição como uma ameaça à estabilidade monetária (REUTERS, 2014; ESTADÃO, 2014) –, e sob ampla maioria parlamentar (LIMONGI, 2017), o Executivo falha na implementação do ajuste fiscal, que é derrotado em menos de 12 meses. Ou seja, de 2011 a 2015, implementaram-se dois receituários considerados como sendo estruturalmente opostos, mas que tiveram o mesmo objetivo: solucionar a chamada “crise fiscal”. No entanto, ambos falharam em alcançar o objetivo proposto. Como, então, explicar esta notada insubordinação dos dispositivos do Estado para execução da política econômica?

Retomando a proposta durkheimiana, evidencia-se que há outras variáveis –

residentes fora do domínio da economia — a serem consideradas. Argumenta-se, no presente trabalho, que a insubordinação dos instrumentos de execução da política econômica é, na verdade, um aspecto meramente sintomático para a compreensão do planejamento econômico coordenado pelo Poder Executivo durante o segundo governo Dilma. Tal insubordinação derivaria, de fato, de um duplo-esgotamento: um esgotamento interno à coalizão político-eleitoral e, ao mesmo tempo, externo a ela — ambos sendo interdependentes.

Dado o acirramento do conflito eleitoral em 2014, evidenciado pela tênue margem eleitoral, muda-se a estrutura da coalizão partidária vinculada à candidata Dilma Rousseff. Internamente, a transição política do primeiro para o segundo mandato acarretou em uma diminuição das bancadas partidárias majoritárias, tanto do PT quanto do PMDB. A coligação eleitoral que elegeu a candidata à presidência do PT foi composta, no total, por nove partidos (PT, PMDB, PSD, PP, PR, PROS, PDT, PCdoB e PRB), totalizando formalmente 304 integrantes — caracterizando, portanto, uma maioria relativa na Câmara dos Deputados.

No entanto, a maior das modificações se deu no pilar central da coalizão político-eleitoral: o PMDB. Segundo a reconstrução analítico-histórica elaborada por Pasquarelli e Neto (2012), dado a estrutura bipolarizada das eleições para o cargo de Executivo no âmbito federal ser caracterizada, desde 1994, por uma alternância majoritária entre PT e PSDB, o PMDB se estabelece como um pilar fundamental da dinâmica presidencialista nacional. Nas palavras dos autores:

Em um sistema fragmentado como o brasileiro, ter 15 ou 20% das cadeiras no congresso é um ativo decisivo para qualquer governo, o que incentivou processos de cooptação do PMDB por todos os presidentes eleitos desde 1990. Em 86% do tempo entre 1990 e 2010 o PMDB esteve na base governista. O impacto dessa adesão do PMDB aos governos do período não pode ser desprezado. Os dados sobre apoio composição do Congresso apontam que no período em que o PMDB não foi das bases, os governos nacionais estabelecidos obtiveram apenas 39% de apoio nominal. Quando a base incluía o PMDB o apoio nominal dos governos sobre para, em média, 65%. (PASQUARELLI e NETO, 2012, p. 12-13).

Composto de diversas linhagens internas — sendo estas regionalmente constituídas —, o Partido se portou de forma ambígua frente a reeleição de Dilma.

Mesmo com a eleição de Michel Temer, quadro antigo do partido, para o cargo de vice-presidente da República, estabelece-se desde o princípio um conflito interno entre as duas maiores bancadas. Como bem demonstrou Limongi (2015), o desgaste do primeiro mandato de Dilma se deu simultaneamente a ascensão intra e extrapartidária de Eduardo Cunha, então líder do PMDB na Câmara dos Deputados, que paulatinamente sedimentou seu nome como candidato à Presidência da Câmara dos Deputados. Catalisando dissidentes à agenda legislativa desenvolvida pelo Executivo, Eduardo Cunha se elege para Presidente da Câmara com 267 votos, ancorado em uma retórica eleitoral que enfatizava a independência do Poder Legislativo.

Dado a centralidade do cargo para a estrutura do Poder Legislativo, a perda da eleição apenas acirrou os conflitos internos da coalizão. Se grande parte da literatura tem enfatizado o poder de imposição do Executivo no âmbito da produção da agenda parlamentar (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2006; MONTERO, 2009; PALERMO, 2000; SANTOS, 1997), é, no entanto, central para exercício pleno desta dominância que o Executivo preencha os espaços centralizados de deliberação, tal qual o Colégio de Líderes e, mais importante, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Não havendo preenchimento destes espaços por forças aliadas, o Executivo perde a possibilidade de imposição da agenda legislativa.

Dado o fato de que nove (9) das vinte (20) medidas do “Plano Levy” teriam que necessariamente percorrer o trâmite processual no Poder Legislativo, a indisposição legislativa causada pelo então Presidente da Câmara influenciou consideravelmente no bloqueio legislativo às medidas do ajuste fiscal. Tal indisposição foi canalizada por opositores ao governo através de duas estratégias complementares: (i) eleito sob uma plataforma independente, Cunha propôs uma agenda alternativa à agenda do Executivo, favorecendo interesses da sua base de apoio¹² em detrimento das propostas do ajuste fiscal; se pautados, (ii)

¹² Como bem relata Limongi (2015), a agenda alternativa direcionada por Eduardo Cunha não favorecia somente interesses ligados ao financiamento de sua campanha e a de seus aliados, mas qualquer interesse que se opusesse ao do governo — através das chamadas “pautas bombas”. Sendo assim, é sintomático para a caracterização da descoordenação da coalizão que, paralelamente ao discurso de austeridade fiscal veiculado pelo Executivo, há, por parte do Legislativo, a concessão de benefícios bilionários (25bi) para setores particulares do serviço público.

¹³ Um exemplo significativo de tal estratégia de descaracterização foi a tramitação da MP 668. Inicialmente vinculada a alterações nas alíquotas do PIS/COFINS, a matéria, no entanto, recebeu 20 emendas durante seu trâmite processual no Legislativo. Conhecidas como “jabutis”, tais emendas eram mescladas com artigos originais da matéria, impedindo o exercício cirúrgico do veto constitucional por parte do Executivo.

os projetos legislativos das medidas do ajuste fiscal eram descaracterizados via proposição de emendas, adicionando matérias estranhas ao projeto original¹³.

Frente ao exposto, confirmam-se as delineações de Abranches (1998) acerca da dinâmica da coalizão partidária em tempos de instabilidade econômica. Nota-se que, durante o governo Dilma II, evidenciou-se um processo de acirramento do conflito distributivo devido à recessão econômica e a deterioração fiscal. Sendo um cenário de escassez, multiplicaram-se as demandas internas e conflitivas da coalizão político-eleitoral, restringindo o campo de possibilidades de atuação do Poder Executivo, que progressivamente perdeu a capacidade de manutenção da coesão governamental, de direcionamento de prioridades e, principalmente, de fabricação de consenso político. Há, portanto, a caracterização de um esgotamento interno da coalizão político-eleitoral.

A despeito de ser um dos instrumentos mais eficazes sob a disposição do Executivo, o dispositivo constitucional da Medida Provisória não implica a existência de um conflito subordinativo entre os entes constitucionais, “[...] mas ação conjunta do governo e de sua maioria no Legislativo” (FIGUEIRDO e LIMONGI, 2006, p. 255). Sua eficácia decorre, principalmente, do que pode ser caracterizado como uma inserção concatenada: a sua introdução imediata no ordenamento jurídico produz, simultaneamente, a sua incorporação à agenda legislativa vigente. Considerando as mudanças infraconstitucionais, o desenho institucional do Congresso Nacional favorece o seu trâmite processual, que é regimentalmente simplificado e prioritário.

Como já demonstrado por Loureiro (2001), a edição de medidas provisórias se tornara, desde 1994, um instrumento crucial para consecução da agenda fiscal proposta pelo Executivo. Dado o fato de que o uso deste instrumento constitucional possibilita ao a garantia de alteração nos termos que constituem o *status quo*, tem-se privilegiado, por parte do Executivo, o seu uso para suplementação da execução da gestão macroeconômica do Estado. Discursivamente, haveria uma notada harmonia entre o requisito constitucional para edição do dispositivo jurídico citado – a urgência da matéria legislativa em questão – e a “urgência econômica” vocalizada e sustentada pelo Ministério da Fazenda durante a elaboração das legislações.

No entanto, o uso do referido instrumento para consecução da implementação do ajuste fiscal proposto por Dilma Rousseff, demonstrou que as variáveis institucionais são dotadas de uma autonomia relativa frente à uma conjuntura econômica estruturalmente marcada pelo conflito redistributivo. Notadamente

instável, a dinâmica interna da coalizão impossibilitou o encaminhamento uníssono ao Legislativo das prioridades estabelecidas como concernentes ao ajuste fiscal, dado a multiplicação das demandas conflitivas.

Logo após edição das MP's, estabelecem-se as chamadas Comissões Parlamentares Mistas (CPM's), que analisam o conteúdo da matéria legislativas em questão. Através da análise de oito Comissões, elaborou-se, com base nos pareceres legislativos formulados, um panorama acerca das (i) estratégias internas desenvolvidas pelo Executivo para consecução das propostas e (ii) dinâmica interna das Comissões (Quadro 2)¹⁴.

Quadro 02 – Tramitação processual do ajuste fiscal

Medidas Provisórias	MP 695	MP 692	MP 694	MP 665	MP 664	MP 668	MP 669	MP 685
Presidência da Comissão	não	sim	não	sim	sim	não	-	sim
Relatoria da Matéria	sim	sim	não	sim	sim	não	-	não
Participação formal da Sociedade Civil	não	não	não	sim	sim	sim	-	sim
Resultado Legislativo	desc	apro	arqu	apro	apro	desc	arqu	arqu

Fonte: Senado Federal – Atividade Legislativa. Elaboração própria dos autores.

Notas: (1) “desc” = descaracterizada; “apro” = aprovada; “arqu” = arquivada.

Depreendeu-se que, havendo alta correlação entre obtenção destes cargos (Presidência da Comissão/Relatoria) e aprovação das medidas legislativas sob trâmite, o Executivo fundamentou a sua estratégia interna de atuação em torno do preenchimento de posições privilegiadas dentro de cada colegiado. No entanto, contabilizaram-se três arquivamentos e duas descaracterizações, paralelo a somente três aprovações. Conclui-se, então, que o insucesso da programação econômica foi derivado de um esgotamento interno à coalizão político-eleitoral, que impossibilitou o estabelecimento de altos índices de coalescência interna.

Devido à inserção concatenada que caracteriza o trâmite processual das MP's,

¹⁴ Para tal, utilizaram-se três índices: (i) obtenção do cargo de Presidência da Comissão pelas forças aliadas ao Executivo; (ii) obtenção do cargo de relatoria da matéria pelas forças aliadas e (iii) participação formal da sociedade civil (Audiências Públicas).

alteram-se os prazos regimentais, dando início a um processo diferenciado de estabelecimento de interesses, que favorece a negociação direta e setorial entre Executivo e o Legislativo. Dado a dinâmica específica do seu trâmite processual, as medidas provisórias impõem, aos congressistas, uma decisão acerca do *status quo*. Entretanto, sob novas regras constritivas, tal decisão favorece a sobreposição dos interesses do Executivo, que tenta, por meio de concessões em relação ao texto original, ativamente mobilizar a coalizão em torno de objetivos consensuais.

No entanto, havendo fraca coordenação coesiva da coalizão — aspecto central para manutenção da governabilidade (LOUREIRO, 2001; SHICK, 1993) —, o instrumento da medida provisória impossibilitou a prevalência dos interesses do Executivo, que teve três propostas legislativas rejeitadas. Pela natureza das matérias legislativas vinculadas às propostas do ajuste fiscal, houve pouco espaço para estabelecimento de concessões por parte do Executivo. Tendo em vista as diferentes ferramentas e estratégias institucionais para imposição dos seus interesses, a rejeição de três matérias legislativas reflete um cenário qualificadamente conflitivo no âmbito das relações entre o Executivo e o Legislativo.

O caráter contraditório da política econômica executada impossibilitou o estabelecimento de sustentáculos externos à coalizão, restringindo o campo de atuação do Executivo às vias institucionais de negociação. Sendo assim, a relação de negociação direta e setorial estabelecida entre Executivo e Legislativo pela edição de medidas provisórias opera, de fato, em detrimento da promoção de uma discussão ampla, irrestrita e gradual com a sociedade civil. Em decorrência do trâmite regimental diferenciado e da estrutura institucional do processo decisório do Congresso Nacional, diminuem-se não só as possibilidades regimentais de obstrução, mas principalmente as possibilidades extra-institucionais de contestação. A diminuição da — já tão baixa — permeabilidade do Poder Legislativo para os setores organizados da sociedade civil afetados pelas medidas implementadas produz um esgotamento externo, evidenciado pelas inúmeras mobilizações direcionadas pela Frente Povo Sem Medo, organização composta de diversas entidades sindicais e movimentos sociais.

Tal fato é evidenciado pela análise dos trabalhos legislativos desenvolvidos na Comissão Mista da Medida Provisória nº 664 (CMMPV 664) e na Comissão Mista da Medida Provisória nº 665 (CMMPV 665). Em cada uma destas comissões foram realizadas três audiências, seguindo esta estrutura: audiência

pública com (i) entidades sindicais, com (ii) técnicos-especialistas e com (iii) setores do governo federal. Nota-se que há reiteradas críticas ao método utilizado — medidas provisórias — para realização do ajuste fiscal, provenientes tanto das centrais sindicais quanto dos técnicos-especialistas. Logo, o insucesso da implementação do ajuste fiscal via medida provisória parece reforçar o argumento incrementalista para quem “[...] quanto mais consensual o processo, mais efetivas foram as políticas [macroeconômicas]” (LOUREIRO, 2004, p. 68).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Demonstrou-se que a política econômica desenvolvida por Dilma Rousseff durante o seu segundo mandato advém de um contexto inflexivo, que remonta a situações enfrentadas pelo Partido dos Trabalhadores desde sua entrada no âmbito do Poder Executivo à nível federal. Colocou-se, também, a política econômica desenvolvida em perspectiva, contextualizando seu cenário de aplicação. Descreveu-se as medidas econômicas utilizadas pelo PT para resolução do déficit fiscal e deterioração da atividade econômica, enfatizando seu caráter de descolamento para com a política econômica previamente realizada.

Contextualizou-se a reestruturação institucional e político-eleitoral durante o período de transição, focalizando nas mudanças realizadas no âmbito da gestão macroeconômica desenvolvida pelo Estado. Descreveu-se as medidas que constituíram o “Plano Levy”, destrinchando os meandros do receituário ortodoxo sugerido. Evidenciou-se o seu caráter, em termos de instrumentos de política fiscal, unilateral, dado a restrita escolha das ferramentas para resolução do déficit fiscal. Deu-se ênfase ao estratagema discursivo mobilizado pelo Estado, calcado em pilares notadamente tecnocráticos, para execução do ajuste fiscal.

Evidenciou-se, também, as mudanças ocorridas no período de transição no que tange o âmbito das relações entre Executivo e Legislativo. Mapeou-se seus efeitos quanto às mudanças realizadas na estrutura da coalizão eleitoral, bem como na dinâmica das relações desenvolvidas. Analisou-se os trabalhos legislativos realizados por oito Comissões Legislativas, enfatizando a necessidade de se articular perspectivas teóricas com dados empíricos. Concluiu-se que se a edição de uma Medida Provisória estabelece um ambiente legislativo privilegiado para a discussão entre o Executivo e o Legislativo, a natureza desse privilégio reside em um anti-privilégio: a negação da possibilidade de participação popular no processo de discussão legislativa.

Por fim, argumentou-se que a inflexiva implementação do ajuste fiscal por Dilma Rousseff — à revelia de segmentos da base eleitoral do PT no Congresso, de sustentáculos importantes da coalizão eleitoral e, principalmente, de atores políticos da sociedade civil que solidificaram o seu processo de reeleição — produziu, paralelamente aos conflitos internos à coalizão político-eleitoral (derivados do acirramento do conflito distributivo), um esgotamento externo. Introduziu-se, portanto, o conceito de “duplo-esgotamento” para abarcar tanto as delineações internas à coalizão político-eleitoral quanto externas. Tal conceito é aqui instrumentalizado para abarcar o inevitável imbricamento — muitas vezes ignorado pela literatura — entre conflitos institucionais e extra-institucionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados 31(1), pp. 5-33, 1988.

ALVES, Vinícius Silva e PAIVA, Denise. **Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa**, em: Revista de Estudios Brasileños, 4(6), 2017, p. 50-63.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Séries temporais**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIESTEMPORAIS>>. Acesso em: 08/08.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. **A crise econômica de 2014/2017**. Estud. av., São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, Apr. 2017.

BELUZZO, Luiz Gonzaga. **As razões estruturais do desajuste macroeconômico**. Novos estud. – CEBRAP, São Paulo, n. 102, p. 17-24, Julho, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente**. Novos estud. – CEBRAP, São Paulo, n. 95, p. 5-15, Mar. 2013.

CAGNIN, Rafael Fagundes et al. **A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012)**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 97, p. 169-185, Nov. 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Atividade Legislativa.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa>>. Acesso em: 08/08.

CARLEIAL, Liana. **Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff.** Estud. av., São Paulo, v. 29, n. 85, p. 201-214, Dec. 2015.

CURADO, M. NASCIMENTO, G. M. **O Governo Dilma: da euforia ao desencanto.** Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD, 36(128), 33-48. 2015.

CURADO, MARCELO. **Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista?** Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 37, n. 1, p. 130-146, Mar. 2017.

DE BOLLE, Monica Baumgarten. **Como matar a borboleta-azul. Uma crônica da era Dilma.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

DE CASTRO, G. H. L; CAMARA, M. R. G. A. **A gestão das políticas macroeconômicas do governo Dilma Rousseff.** Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas, 25(1), 2017.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. **Acervo.** Disponível em: <<http://portal.impresanacional.gov.br/acervo-dou>>. Acesso em: 08/08.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social.** Tradução de Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ELLERY JUNIOR, R. CUNHA, G. H.M. **Uma análise da nova matriz econômica brasileira.** Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Brasil. 2017.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio. **Reforma política: lições da história recente.** Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 249-280, 2006.

FOUCAULT, M. **Do governo dos vivos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

_____. **Microfísica do Poder**. 26ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2008.

_____. **A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970**. Trad. Laura F. A.Sampaio. Campinas: Loyola, 1996.

HERMÍNIA, Maria. **Em busca do centro perdido**. Novos estud. – CEBRAP, São Paulo, p. 23-27, Jun, 2017.

IPEADATA. 2007. **Séries temporais**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 08/08.

KOLOGLUGIL Serhat. **Michel Foucault's Archaeology of Knowledge and Economic Discourse**. Erasmus Journal for Philosophy and Economics, 3(2): 1-25. 2010.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006.

_____. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

_____. **Impedindo Dilma**. Novos estud. – CEBRAP, São Paulo, p. 5-13, Jun, 2017.

_____. **O passaporte de Cunha e o impeachment**. Novos Estudos – CEBRAP, n. 103, pp. 99-112, nov, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita. **Instituições, política e ajuste fiscal**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, volume 16 no. 47, outubro. São Paulo. 2001.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Política e reformas fiscais no Brasil Recente**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 24, p. 50-72, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; FOSTER JÚNIOR, Nestor José. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**. 2002. 2. ed. revisada e atualizada por Celso Pedro Luft. Disponível em: <www.planalto.gov.br/Ccivil_03/>. Acesso em: 08/08.

MESQUITA, Mário. **A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo.** Centro de debate de políticas públicas.

MONTERO, Mercedes Garcia. **Presidentes y parlamentos: ¿ quién controla la actividad legislativa en América Latina ?.** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

MORAIS, Lecio, SAAD-FILHO, Alfredo. **Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula.** Revista de Economia Política, 31(4), 507-527, 2011.

PALERMO, Vicente. **Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo.** In Dados, 43 (3), 2000. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2000.

PASQUARELLI, Bruno; BIZZARO NETO, Fernando A. **O PMDB no centro do Sistema Político Brasileiro (1986-2010).** Artigo apresentado ao VIII Congresso da ABCP: Gramado, 2012.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Mais mudanças, mais futuro.** Programa de Governo de Dilma Rousseff. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>>. Acesso em: 08/08.

PAULA, Luiz Fernando de; PIRES, Manoel. **Crise e perspectivas para a economia brasileira.** Estud. av., São Paulo, v. 31, n. 89, p. 125-144, Apr. 2017.

REIS, João Bosco. **A nova matriz econômica e a recessão econômica do governo Dilma Rousseff.** Congreso de Relaciones Internacionales, UNLP, 2016.

SANTOS, Fabiano. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira.** In Dados, 40 (3), 1997. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997.

SAFATLE, Claudia; BORGES, João; OLIVEIRA, Ribamar. **Anatomia de um desastre.** São Paulo: Portfolio-Penguin, 2016.

SCHICK, Allan. Governments versus budget deficits. Karl Weaver & Bert Rockman (orgs.). **Do institutions matter? Government capabilities in the United States and Abroad.** Washington, D. C., The Brookings Institution, 1993.

SINGER, Andre Vitor. **Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).** Novos Estudos, São Paulo, n. 102, p. 43-71, 2015.

SENADO FEDERAL. **Atividade Legislativa.** Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade>>. Acesso em: 08/08.

WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais. In: COHN, Gabriel (orgs.). **Max Weber.** 7ª edição. São Paulo: Editora Ática, 2003.

WONNACOTT, Paul; WONNACOTT, Ronald. **Economia.** Tradução de Celso Seiji Gondo et al. 2ª ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

GLOBO.COM. **Dilma anuncia ministros da Fazenda e do Planejamento nesta quinta.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/11/dilma-anunciara-novos-ministros-da-fazenda-e-do-planejamento-na-quinta.html>>. Acesso em: jun. 2017.

_____. **Majoria petista no Congresso é contra o ajuste fiscal proposto por Dilma.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/majoria-petista-no-congresso-contrajuste-fiscal-proposto-por-dilma-15475285>>. Acesso em: 08/08.

_____. **Joaquim Levy era chamado de ‘mãos de tesoura’ no 1º mandato de Lula.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/11/joaquim-levy-era-chamado-de-maos-de-tesoura-no-1-mandato-de-lula.html>>. Acesso em 08/08.

ESTADÃO. **Levy é o segundo ministro da Fazenda que menos durou no cargo em 21 anos.** Disponível em: <economia.estadao.com.br/noticias/geral,levy-e-o-segundo-ministro-da-fazenda-que-menos-durou-no-cargo,10000005278> Acesso em 08/08.

_____. **Dólar dispara a níveis de 2008 com avanço de Dilma em pesquisa eleitoral.** Disponível em: < <http://economia.estadao.com.br/noticias/>

geral,dolar-dispara-a-niveis-de-2008-com-avanco-de-dilma-em-pesquisa-eleitoral,1567977>. Acesso em: 08/08.

FOLHA.COM. Rachado, PT não consegue posição a favor do ajuste fiscal de Dilma. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1624949-rachado-pt-nao-consegue-posicao-a-favor-do-ajuste-fiscal-de-dilma.shtml>>.

REUTERS. **Ajustes em benefícios trabalhistas são do “tamanho correto” diz Barbosa.** Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN0L21PJ20150129>>. Acesso em: 08/08.

_____. **Dólar cai com otimismo eleitoral e fecha em R\$ 2,25.** Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN0GJ23Y20140819>>. Acesso em 08/08.

UOL.COM. **Dilma Rousseff nomeia economista ortodoxo Joaquim Levy para a Fazenda.** Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/afp/2014/11/27/dilma-rousseff-nomeia-economista-ortodoxo-joaquim-levy-para-a-fazenda.htm>>. Acesso em 08/08.

VEJA.COM. **Em 1º discurso, Joaquim Levy fala tudo que o mercado quer ouvir.** Disponível em: <veja.abril.com.br/economia/em-1o-discurso-joaquim-levy-fala-tudo-que-o-mercado-quer-ouvir/>. Acesso em 08/08.

LEVY, Joaquim Ferreira. In: BRASIL, **Medida Provisória nº 695.** Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a adquirirem participação nos termos e condições previstos no art. 2 da Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3036376&disposition=inline>>. 2015.

_____. In: BRASIL, **Medida Provisória nº 694.** Altera a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para dispor sobre o imposto sobre a renda incidente sobre juros de capital próprio, a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para dispor sobre os benefícios fiscais do Regime Especial da Indústria Química e para suspender, no ano-calendário de 2016, os benefícios fiscais de que tratam os arts. 19, 19-A e 26 desta Lei. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP-694-15.pdf>. 2015.

_____.In: BRASIL, **Medida Provisória nº 692**. Altera a Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, para dispor acerca da incidência de imposto sobre a renda na hipótese de ganho de capital em decorrência da alienação de bens e direitos de qualquer natureza, e a Medida Provisória nº 685, de 21 de julho de 2015, que institui o Programa de Redução de Litígios Tributários – PRORELIT. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP%20692-15.pdf>. 2015.

_____.In: BRASIL, **Medida Provisória nº 668**. Altera a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para elevar alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP Importação e da COFINS-Importação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3037806&disposition=inline>>. 2015.