

# CRISES, RUPTURAS E REFORMAS NO BRASIL

## 1. Introdução

A década de 2010 foi intensa na política brasileira. Além de protestos de ruas, forte competição eleitoral e um processo de *impeachment*, houve uma reorientação abrupta da agenda de governo e o início de um ciclo de reformas. O ano de 2016 foi particularmente importante por combinar recessão, ruptura política e mudanças nas políticas públicas.

O objetivo deste artigo é mostrar como o desempenho da economia influencia o ambiente político, em especial como as crises explicam as rupturas e as reformas. Para isso, alguns modelos analíticos conhecidos serão aplicados no estudo de caso do *impeachment* e da adoção de uma agenda de reformas em 2016.

É intuitiva a ideia de que as condições econômicas afetam o cotidiano da população e influenciam suas preferências políticas. Justamente por isso, os estudos que relacionam economia e política são um programa de pesquisa tradicional<sup>1</sup>.

Por algum motivo, no entanto, estes modelos estão pouco presentes nas análises de conjuntura, o que foi especialmente o caso em 2016<sup>2</sup>. Muitas vezes, as atenções se

---

<sup>1</sup> A teoria da Escolha Pública, utilizada neste artigo, trata os problemas da política com a perspectiva e o instrumental próprios da economia. Da mesma forma, as várias teorias que examinam a escolha do voto abrem espaço para explicar o comportamento eleitoral e a avaliação do governo a partir do bem-estar dos indivíduos, ou seja, a relação entre indivíduos e política se daria por meio da economia (Figueiredo, 2008).

<sup>2</sup> Apesar da existência de programas de pesquisa academicamente consolidados, é comum que a política seja tratada como um choque aleatório nos cenários econômicos e a economia seja entendida como um elemento secundário e residual nos diagnósticos políticos. A ideia neste artigo é enfatizar as pontes entre econômica e política.

voltam para os atores políticos, com suas características pessoais<sup>3</sup>, e para o papel do Estado e seus bastidores<sup>4</sup>.

A hipótese defendida neste artigo é a de que o processo político ocorre dentro de um contexto mais amplo, condicionando as escolhas de governo<sup>5</sup>. A economia seria um elemento importante, ainda que não o único<sup>6</sup>, para formar este contexto. Por isso, os sistemas políticos dificilmente operam de forma autônoma e descolados do ambiente econômico. Fatores essencialmente políticos ganham relevância ou não dependendo das circunstâncias em que os atores fazem suas escolhas.

Este tema foi explorado por Figueiredo (1993) e Melo (2007) ao analisarem, respectivamente, as crises políticas do início dos anos 1960 e da presidência de Fernando Collor de Mello<sup>7</sup>.

Em seu trabalho, Figueiredo (1993) evita avaliar as personalidades políticas em uma abordagem “orientada-para-o-ator” e procura entender o cálculo de incentivos em contextos específicos, constrangimentos que limitam as possibilidades e escolhas. Dentre as várias restrições, está a economia.

---

<sup>3</sup> Atores políticos seriam tanto os agentes que atuam dentro do Estado (lideranças políticas e a burocracia), como movimentos sociais presentes na sociedade civil. Em particular, Castells explica a elevada visibilidade do líder: “[...] como a linguagem da televisão é baseada em imagens, e a imagem política mais simples é uma pessoa, a competição política é construída em torno dos líderes políticos” (Castells, 2006, p. 25). O foco no ator é algo intuitivo, dado que as relações sociais cotidianas têm como base a interação pessoal. Talvez por isso haja dificuldade em separar a ética do Estado, com as agendas de governo, da ética pessoal, que enfatiza traços de personalidade das lideranças como carisma, preparo, inteligência, índole e retórica. Esta avaliação não permite reduzir a relevância do ator. Segundo Maquiavel (1976), os líderes são importantes por sua competência em momentos em que a sorte não é favorável. A “virtù” teria mais peso que a “fortuna” para manter o poder conquistado.

<sup>4</sup> O conceito de Estado empregado neste trabalho refere-se ao Executivo, Legislativo e Judiciário. Dado que a política é definida como o processo de disputa pelo controle do Estado, principal canal de exercício do poder, as atenções naturalmente se voltam para o Estado e a dinâmica política tende a ser vista como algo que ocorre predominantemente em seu interior. Esta visão é reforçada no Brasil pelo fato de o Executivo ocupar um papel relevante. O Estado, portanto, seria entendido como um ator político central para explicar as escolhas de políticas públicas e o jogo político seria guiado por temas como articulações, conspirações, traições, escândalos e grupos de interesse.

<sup>5</sup> Marx (2011) e Mills (1980) mostram como é importante perceber os movimentos mais gerais e de longo prazo da conjuntura, impedindo que as análises e diagnósticos sejam contaminados por ruídos de curto prazo.

<sup>6</sup> Acidentes graves, rupturas e processos complexos raramente podem ser explicados por uma única causa.

<sup>7</sup> Outro exemplo desta abordagem é dado por Sola (1998), que estuda o período da democracia populista de 1945 a 1964, com particular atenção para os planos de estabilização econômica de 1957 e 1963. A tese é que o contexto institucional, político e econômico ajuda a entender as escolhas dos atores políticos e as respostas do Estado. O trabalho enfatiza o papel dos economistas no governo, mostrando os limites políticos do saber técnico e como as escolhas públicas dependem das condições econômicas e políticas.

Para Melo (2007), embora exista uma tendência à personalização, o sentido de todo processo histórico é mais amplo e não se restringe a escolhas individuais dos atores políticos. A vitória eleitoral de Collor em 1989 foi fruto de sua capacidade de ler as oportunidades oferecidas pelas circunstâncias presentes no Brasil ao final dos anos 1980<sup>8</sup>. Da mesma forma, a novidade do período não foi a agenda de governo, já presente na sociedade e nos meios empresariais e técnicos, mas sim o contexto que favoreceu as mudanças e a capacidade do presidente em comunicar e capitalizar esta agenda.

O aprendizado é que o cálculo contextualizado dos interesses importa e reduz a ênfase em valores e atributos subjetivos dos atores políticos. Para entender como o ambiente econômico contribui para formar o contexto em que as decisões políticas são tomadas e, ao mesmo tempo, construir uma interpretação para a crise de 2016 e seu impacto sobre a agenda de governo, este artigo apresenta argumentos teóricos e evidências empíricas, conforme a estrutura a seguir.

Além desta breve introdução, a primeira seção apresenta as relações teóricas entre crises, rupturas e reformas. O tema da ruptura é apresentado na subseção “Estado e sociedade civil” e tem como inspiração o trabalho de Norberto Bobbio. A questão das reformas é analisada em “Economia, políticas públicas e reformas” e tem como base a teoria da Escolha Pública e os modelos teóricos de políticas públicas.

A segunda seção apresenta os aspectos empíricos, subdivididos nos tópicos “O *impeachment* de 2016” e “A agenda de reformas de 2016”. A correlação e causalidade estatística entre aprovação do governo e dados de atividade econômica contribuem para explicar o *impeachment* e tem como a base as pesquisas que mensuram as relações entre Estado e sociedade.

Em relação à agenda de reformas, os movimentos coincidentes ao longo da história brasileira entre crises econômicas, transições políticas e reformas são uma evidência de que os ciclos econômicos e políticos caminham juntos. Ainda que não seja objetivo deste trabalho avaliar os processos econômicos e políticos do último século, o artigo sugere que o contexto gerado pela recessão de 2014 teve um papel relevante na

---

<sup>8</sup> Segundo o autor, Collor deve ser compreendido “como o resultado de um período de transformações que está vinculado ao processo contínuo da história. Menos por comandar um processo de transformação e ter compromisso com ele, do que por percebê-lo e tirar proveito disso”. O ex-presidente deve ser visto como uma manifestação histórica, “resultado de um processo social onde crise econômica e crise política se encontram e se fundem na procura de um líder que as solucione” (Melo, 2007, pgs. 12 e 16).

definição da agenda econômica e na tramitação de reformas politicamente difíceis a partir de 2016.

Como conclusão está a ideia de que as referências teóricas dadas pela (a) dicotomia entre sociedade civil e Estado e (b) pelos conceitos emprestados da teoria da Escolha Pública e do programa de pesquisa sobre políticas públicas permitem aplicar para o caso de 2016 o modelo analítico de Figueiredo (1993) e Melo (2007). A ideia é a de que os ciclos econômicos ajudam a construir contextos que influenciam o comportamento dos atores, sugerindo alguma racionalidade nas escolhas políticas. A bibliografia utilizada é apresentada ao final.

## **2. Aspectos teóricos**

Este tópico possui duas subdivisões. A primeira tem como objetivo dar suporte teórico à análise empírica do *impeachment* de 2016, o artigo tem como referência os trabalhos sobre Estado e sociedade civil de Norberto Bobbio e os modelos que avaliam quantitativamente as relações entre economia e política.

A segunda parte avaliar o ciclo de reformas iniciado em 2016 e utiliza os conceitos oferecidos pela teoria da Escolha Pública e pelo programa de pesquisa sobre políticas públicas, que mostram como as escolhas de políticas, em particular as reformas, dependem do contexto social.

### *2.1. Estado e sociedade civil*

O argumento do trabalho se baseia na relação entre os conceitos de Estado e sociedade civil no sentido definido por Bobbio. A hipótese é que os poderes econômico e ideológico, que formam o conceito de sociedade civil, limitam o poder do Estado (Bobbio, 2005) e, justamente por isso, fazem com que as crises econômicas sejam normalmente acompanhadas por tensões políticas e revisões na orientação das agendas de governo.

#### *2.1.1. Norberto Bobbio*

A definição teórica do primeiro polo da dicotomia entre Estado e sociedade civil, o Estado, é derivada da noção de poder. O uso legítimo e exclusivo da força em determinado território, estabilizado por meio da burocracia (Weber, 1984), permite a um

ator, o Estado, impor leis, impostos e determinar a guerra<sup>9</sup>, influenciando o comportamento das pessoas e transformando a realidade. O chamado poder político é formado, distribuído e exercido através do Estado<sup>10</sup> (Bobbio, 2005).

Já a definição de sociedade civil, outro polo da dicotomia presente na análise política, é elástica e foi sendo construída ao longo da história. Para os contratualistas no século XVII, a noção de sociedade civil era sinônimo de movimento civilizatório e nasceu do esforço de se explicar o poder político, o Estado. A formulação é um contraponto à ideia de estado de natureza, uma situação vista, na maior parte das vezes, com pessimismo<sup>11</sup>. Neste caso, a definição de Estado e sociedade civil seria derivada da necessidade de um contrato social para garantir a ordem, com leis, força e legitimidade controlando o estado da natureza (Weffort, 2010). Como a dicotomia teórica central era entre natureza e civilização, no entanto, os conceitos de Estado e sociedade civil, neste momento, se confundem (Bobbio, 1982).

A tradição de se entender o sistema social como sendo dividido entre dois polos está ligado ao capitalismo e à modernidade ocidental, com a separação das esferas familiar (sociedade), econômica (mercados) e estatal (setor público). Historicamente, foi neste período que a sociedade ganhou espaço em relação ao Estado, com os governados passando a demandar mais dos governantes e fazendo com que o conceito começasse a se separar da noção de Estado<sup>12</sup>.

A consolidação desta visão dicotômica foi significativamente reforçada pelo avanço dos direitos individuais, colocando peso em temas como bem-estar, prosperidade

---

<sup>9</sup> A noção de monopólio do uso da violência aparece em Hobbes, mas Weber é o primeiro a construir uma definição formal. Segundo o autor, a ideia é que em qualquer sociedade e grupo social, a violência física e a coerção permitem, em última instância, a dominação do homem pelo homem, influenciando as escolhas individuais e sociais (Weber, 1984). Justamente por isso, governar significa conseguir que as pessoas façam ou deixem de fazer certas coisas.

<sup>10</sup> A centralidade do conceito de Estado para a ciência política faz com que sua estrutura seja igualmente estudada por meio de temas como o desenho institucional da divisão de poderes e a burocracia, que tem nas políticas públicas seu instrumento preferencial de ação.

<sup>11</sup> À exceção de Rousseau, Hobbes, Locke e Montesquieu possuem uma visão pessimista do Homem, em que o chamado estado da natureza é marcado pela insegurança e pela disposição de se fazer a guerra. Interessante notar que, neste momento do pensamento político, o foco não está no bem-estar da população ou nas políticas públicas.

<sup>12</sup> Com Locke, Kant e os federalistas, a leitura do Estado como garantidor da propriedade e das liberdades individuais permite os primeiros relevos conceituais de sociedade civil (Bobbio, 2005).

e garantia da propriedade. Como avalia Kissinger, o iluminismo fez com que os direitos individuais colocassem o foco na sociedade civil:

A lenda fundadora do governo moderno é uma cidade murada protegida por governantes poderosos, às vezes despóticos, outras vezes benevolentes, mas sempre fortes o suficiente para proteger o povo de um inimigo externo. Os pensadores do Iluminismo reformularam esse conceito, argumentando que o objetivo do Estado legítimo é suprir as necessidades fundamentais do povo: segurança, ordem, bem-estar econômico e justiça. Os indivíduos não podem garantir essas coisas por conta própria (Kissinger, 2020, 8º. parágrafo).

Maquiavel, Hegel e Marx são os primeiros a entenderem a sociedade civil como uma contraposição ao Estado, consolidando a visão dicotômica (Bobbio, 2005). Com o marxismo, a definição passa a abranger o lugar da produção, a chamada infraestrutura, em oposição à noção de Estado, situado na superestrutura<sup>13</sup>.

Gramsci amplia a definição de sociedade civil marxista incluindo os conceitos de hegemonia e consenso, ou seja, todas as relações ideológico-culturais, o ordenamento jurídico e a vida espiritual e intelectual. Hegemonia e consenso são entendidos como o momento em que os intelectuais, a moral e os costumes contribuem para formar a vontade coletiva e legitimar o poder e a coação (Bobbio, 1982). A sociedade civil seria o aparato ideológico para criar consenso e legitimidade, reforçando a hegemonia de uma classe social. É o lugar onde a opinião pública, expressão do consenso estimulada pelos meios de comunicação, é formada e se opõe ao Estado (Alves, 2004).

A partir da ideia de hegemonia de Gramsci, Bobbio elabora a definição de sociedade civil utilizada neste trabalho. Diferentemente da dicotomia entre natureza e civilização e da antítese marxista entre sociedade civil/Estado, Bobbio entende a sociedade civil como lugar da produção e do consenso. Enquanto o Estado seria o momento político através do qual a força é exercida de modo exclusivo e legítimo por meio de uma burocracia, a sociedade civil seria o lugar onde se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais e ideológicos, que podem ser mediados pelo poder coercitivo do Estado.

---

<sup>13</sup> Para Marx, segundo Bobbio, a “... sociedade civil é o verdadeiro centro, o teatro de toda a história; e pode-se ver como é absurda a concepção da história até hoje corrente, que se limita às ações de líderes e de Estados e deixa de lado as relações reais...” (Bobbio, 1982, pg.32). Note-se como a tradição de pensar a política a partir da economia tem raízes marxistas.

Ou seja, o conceito de Estado está associado ao poder político, responsável pela organização da coação, e a sociedade civil é definida pelos poderes econômico, dado pela propriedade e forças produtivas, e ideológico, definido pelo conhecimento e organização do consenso (Bobbio, 2005).

### *2.1.2. Crises: as respostas do sistema político e do Estado*

A hipótese central deste trabalho, portanto, é que o poder político é limitado pelos poderes econômico e ideológico, presentes na sociedade civil<sup>14</sup>. Esta, com a força da economia e do consenso, consegue se opor e influenciar a legitimidade do Estado, gerando o contexto em que se desenvolve a disputa política. É, por isso, um conceito central para avaliar as formas de pressionar, limitar e controlar o Estado, criando um ambiente mais democrático e de melhor governo (Lavalle, 1999).

Ao questionar o poder político, os demais poderes podem gerar crises de legitimidade. Segundo Bobbio,

O tema hoje tão debatido de governabilidade das sociedades complexas pode ser interpretado também nos termos da clássica dicotomia sociedade civil/Estado: uma sociedade torna-se tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não aumenta correspondentemente a capacidade das instituições de a elas responder, ou melhor, com a capacidade de resposta do Estado alcançando limites talvez não superáveis (Bobbio, 2005, pg. 36).

A pressão da sociedade civil ocorre por meio do sistema político e é particularmente importante nos momentos de contração econômica, situação em que o consenso, a legitimidade e a hegemonia se desfazem. A teoria política sempre estudou o direito à resistência e a questão de como remover legitimamente governos mal avaliados<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> A inclusão dos movimentos sociais organizados no conceito de sociedade civil não altera a análise, uma vez que são entendidos como atores políticos, igualmente sujeitos às circunstâncias e dispostos a pressionar o Estado por respostas.

<sup>15</sup> O modelo de Locke e Rousseau mostra como o contrato social seria também uma forma de contraposição à degeneração do poder e de proteção ao direito de propriedade, com a vontade da maioria se valendo do direito de resistência a um governo despótico. Os federalistas reforçaram esta visão com a ideia de limitação do Estado por meio de divisão de poderes e de eleições periódicas, instrumentos que tornam o governo mais sensível às demandas da sociedade civil (Weffort, 2010). Para Maquiavel, a conquista e manutenção do poder está baseada na capacidade de se manter a ordem, ou seja, a segurança interna e externa. Segundo o autor, o príncipe deve estimular um ambiente de negócios favorável para manter o apoio da população. O príncipe deveria “encorajar os seus cidadãos a exercer pacificamente seus ofícios, tanto no comércio como na lavoura” e recompensar “todos os que pensarem em qualquer outra maneira de enriquecer a sua

Tão importante quanto o papel da sociedade civil em situações de crise é a capacidade de o Estado e dos políticos responderem às pressões. Vários argumentos teóricos justificam esta resposta. Nas democracias, a limitação do poder político ocorre por meio de eleições periódicas, que tornam o Estado dependente de interesses e demandas da sociedade civil, conectado com a opinião pública. Em particular, quanto maior e mais complexa uma sociedade, mais diversos são os interesses e, com isso, maior a disputa política e a dificuldade de grupos específicos imporem suas vontades<sup>16</sup>.

Nas crises, a disputa eleitoral pode afetar o cálculo político dos atores e a direção do Estado. A teoria do eleitor mediano mostra que a competição incentiva o afastamento de posições extremas e a convergência dos partidos para o centro das opiniões, onde estaria a maior parte do eleitorado e o interesse majoritário da sociedade (Downs, 2013)<sup>17</sup>.

Por último, a avaliação de Weber é que os políticos são movidos não apenas pela ética da convicção, baseada na ideologia, mas também pela ética da responsabilidade e pelo senso de proporção. Como as escolhas políticas produzem consequências concretas na vida das pessoas e, ao mesmo tempo, a sociedade demanda estabilidade e compromissos com o futuro, os políticos são incentivados a dialogar e fazer concessões (Weber, 1984).

### 2.1.3. *Outros modelos*

Outros trabalhos exploram os conceitos de Estado e sociedade civil. A relação entre estes dois polos também está presente, por exemplo, na teoria institucional de Douglass North (North, 1990). Para o autor, as instituições explicam o progresso econômico a partir de uma dotação inicial de recursos. Um subproduto analítico importante, no entanto, é que a dinâmica política é dada pela relação entre governantes e

---

cidade ou o seu país” (Maquiavel, 1976, pg. 120). Neste caso, o objetivo da liderança política estaria em garantir a ordem, o que implica indiretamente uma preocupação com a sociedade civil, ou seja, a estabilidade econômica e social.

<sup>16</sup> A tese é dos federalistas, para quem o governo limitado é explicado também pela complexidade das sociedades, que estimula a competição entre interesses e dificulta a influência de grupos específicos (Weffort, 2010).

<sup>17</sup> Baseado no trabalho de Harold Hotelling, Downs mostra como, sob certas circunstâncias, os partidos tendem a se mover para o centro ideológico do eleitorado, mas sempre mantendo a diferenciação de produto por meio da ideologia: “a melhor maneira de o partido obter mais apoio é se movimentar em direção ao outro extremo, a fim de conseguir mais eleitores fora dele – isto é, se colocar entre eles e seu oponente. À medida que os dois partidos se aproximam um do outro, tornam-se mais moderados e menos extremos em termos de políticas, num esforço de ganhar os cruciais eleitores do meio de caminho, isto é, aqueles cujos pontos de vista os colocassem entre os dois partidos” (Downs, 2013, pg.137).



governados, sendo o desempenho econômico um critério central para a avaliação do governo.

A função principal do Estado, neste caso, seria a de criar regras que reduzem as incertezas e os custos de transação, permitindo maior eficiência e crescimento econômico. Justamente por isso, um sistema político ideal é aquele que produz uma regulação capaz de estimular a produtividade e maximizar a capacidade de um país crescer.

Neste modelo, há competição política e as regras criadas pelos governos são continuamente avaliadas em função do desempenho da economia, o que faz com que o ambiente econômico e a relação entre “rulers” e “constituents” condicionem as escolhas de políticas. Neste caso, o Estado não age sem restrições e as escolhas não acontecem no vazio. A vontade política e os atores sociais agem sempre dentro de um contexto que limita as escolhas.

A aplicação pontual da teoria institucional para este artigo está na leitura de que, em momento de choques ou quando o Estado falha em escolher as melhores políticas, os atores consideram a troca de governo e/ou mudanças de regras, levando a reformas e mudanças institucionais (Gala, 2003).

Nesta mesma linha, o modelo do presidencialismo de coalizão (Abranches, 2018) se vale das tensões entre economia e política. A ideia é que o presidencialismo brasileiro é particular por sua elevada fragmentação partidária, refletindo uma sociedade econômica e regionalmente heterogênea. Esta fragmentação, por sua vez, exige que coligações sejam feitas para se garantir um mínimo de governança, o que define duas características marcantes de nosso sistema político: a figura do Presidente da República é central para a governabilidade e sua capacidade de atrair apoios é explicada tanto pela gestão puramente política da coalizão quanto pelas oscilações do ambiente econômico.

Em momentos de crescimento, os governos são bem avaliados, o capital político se eleva e permite, com isso, atrair maior apoio, influência no Congresso, boas condições de governabilidade e bons resultados eleitorais. Em situações de desaceleração, o cálculo político se altera, uma vez que o Executivo afasta apoios, a governabilidade piora e as eleições se tornam mais competitivas.

Para Douglass North e Sérgio Abranches, portanto, os governos são continuamente avaliados pelo desempenho da economia. Enquanto para a teoria

institucional, choques econômicos ou escolhas equivocadas de políticas levam o sistema político e a sociedade a considerar a troca de governo, para o presidencialismo de coalizão as crises afetam a popularidade do governo, afastam apoios e geram problemas de governabilidade<sup>18</sup>.

A pesquisa sobre longevidade e estabilidade dos regimes democráticos também enfatiza o papel da economia, com o comportamento da renda, do crescimento de curto prazo e da desigualdade social sendo fatores que influenciam a estabilidade institucional (Przeworski, 1997).

Os modelos alternativos apresentados aqui reforçam a tese da tensão dicotômica entre sociedade civil e Estado, contribuindo para explicar as relações entre crise, rupturas e reformas. Em situações de deterioração do bem-estar e da prosperidade, a corrosão do capital político do governo, o aumento da competição política e a pressão por mudanças fazem com que o Estado seja coagido a oferecer respostas<sup>19</sup>.

#### *2.1.4. Relações mensuráveis*

Para os objetivos deste artigo, é fundamental que as relações teóricas entre Estado e sociedade civil possam ser mensuráveis, algo pensado a partir dos trabalhos de Downs (2013) e Kramer (1971) e instrumentalizados por meio da chamada “função de popularidade e voto” (Nannestad, 1994).

Downs (2013) mostra que os eleitores são “racionalmente ignorantes” e minimizam o custo da escolha eleitoral<sup>20</sup>. Como o ambiente econômico e político é

---

<sup>18</sup> Complementar a esta visão, Hochstetler (2006) mostra que a combinação de turbulências econômicas e escândalos de corrupção geram instabilidade nos regimes presidencialistas sul-americanos.

<sup>19</sup> Os modelos citados ajudam a entender como a incapacidade de o Estado responder às demandas da sociedade pode explicar a insatisfação com a democracia em muitos países. Por um lado, há um contexto de crises conjunturais e mudanças estruturais. A globalização e o deslocamento do centro dinâmico da economia mundial para a Ásia geram insegurança, insatisfação e a percepção de um passado miticamente melhor. Por outro, o Estado mostra-se mais limitado para responder às pressões, seja por falhas de governo, dificuldades políticas, rigidez burocráticas ou pelas restrições nas escolhas de políticas dadas pela maior integração de fluxos de comércio e capital. Embora exista o argumento de que mais regras e menos discricionariedade seja algo positivo para países com pouca reputação de responsabilidade na gestão econômica, o aumento da demanda por respostas do Estado em um momento de maiores limitações institucionais pode incentivar a leitura de que as políticas públicas não atendem mais aos interesses da população, levando a problemas de legitimidade. Não por outro motivo, há uma grande disputa sobre a gestão da política fiscal em todo o mundo, explicitada pela chamada “nova teoria monetária”. Seria um dos poucos instrumentos à disposição do setor público para permitir respostas às demandas da sociedade.

<sup>20</sup> Lenz (2012) mostra que a eleição equivale a um referendo periódico do governo. A ideia subjacente é que a decisão do voto e as avaliações de governo tem a mesma lógica por serem oportunidades de julgar o desempenho do incumbente. Se o desempenho da economia contribui para explicar movimentos

complexo e o voto individual é insignificante, no sentido de não influenciar o resultado final<sup>21</sup>, os eleitores não têm incentivos para se informar sobre política. O custo de se buscar informações e o retorno individual do processo eleitoral estimula formas mais simples de tomada de decisão.

Para Kramer (1971), uma destas formas é atribuir a responsabilidade pelo sucesso econômico ao incumbente, recompensado ou punindo os governos tanto em termos de voto quanto de popularidade e apoio legislativo. O artigo seminal mostra justamente as oscilações conjuntas entre renda e desempenho eleitoral do presidente, sugerindo que as condições econômicas influenciam o apoio popular ao governo<sup>22</sup> e afetam o chamado cálculo político.

Estas relações podem ser medidas por meio dos estudos que estimam a função de popularidade e voto (Nannestad, 1994) e serão a base para os exercícios empíricos deste artigo<sup>23</sup>.

Subjacente às análises apresentadas acima, há a hipótese de que as instituições importam e que a democracia é necessária para fazer com que a competição e a participação política garantam o acesso e o controle do poder. Em linha com Downs (2013), é preciso um desenho institucional em que a população possa formular, expressar e ter suas preferências consideradas pelo governo. Temas como liberdade de organização, eleições e imprensa livre poderiam levar a um maior equilíbrio de forças políticas (Dahl,

---

quantitativos na avaliação de governo, então também é possível avaliar oscilações no capital político do incumbente e as condições de competitividade eleitoral.

<sup>21</sup> Este efeito, conhecido como “paradoxo da participação”, tem tentado ser resolvido pelas várias teorias sobre o voto (Figueiredo, 2008).

<sup>22</sup> Segundo Chappell (1983), Kramer foi pioneiro ao analisar a relação entre desempenho econômico, avaliação de governo e voto. A maior parte dos estudos posteriores mostra que os eleitores julgam o governo com base no desempenho recente da economia, o que faz com que este seja um indicador do comportamento futuro e pese mais que temas como personalidade, partidarismo ou outros fatores não econômicos. Lenz (2012), mostra que é mais fácil julgar um governo com base em seus resultados econômicos que em informações menos transparentes e mais complexas sobre políticas públicas. Justamente por isso, os eleitores tendem a recompensar ou punir os políticos em função das condições econômicas, deixando temas como a avaliação e preferências por programas de governo em segundo plano. Carreirão (1999) chega às mesmas conclusões para o caso brasileiro.

<sup>23</sup>A literatura sobre as funções de popularidade e voto (VP function) tem abordagem oposta à dos ciclos políticos de negócio (*political business cycle*), que analisa os determinantes políticos dos ciclos econômicos. Nordhaus (1975) e Drazen (2001) mostram que, por motivação partidária ou oportunismo político, as gestões fiscais e monetárias podem atender a objetivos específicos, como estimular a economia nos ciclos eleitorais. A suposição é que os eleitores são míopes e não percebem as estratégias que ampliam as vantagens eleitorais por meio de políticas inconsistentes intertemporalmente. Esta visão também é compatível com Downs (2013), para quem a função do governo é a de maximizar votos e não o bem-estar da população.

1997). O resultado seria a capacidade de os eleitores responsabilizar grupos políticos pelo seu desempenho no governo.

O argumento desenvolvido até aqui mostra que a sociedade civil continuamente avalia o governo e que, por meio do sistema político e da competição eleitoral, pressiona o Estado por respostas e condiciona as escolhas de políticas públicas, influenciando novamente o ambiente em que está a sociedade civil. Por este aspecto, as relações Estado/sociedade e economia/política, seriam de opostos que se influenciam mutuamente, sem que haja necessariamente, uma relação causal, mecânica ou determinística. A ideia é a de que economia e política formam simultaneamente o contexto em que o ator age de modo condicionado, não operando sem restrições ou movido mais por uma vontade individual que coletiva<sup>24</sup>.

## *2.2. Economia, políticas públicas e reformas*

Além da ruptura política de 2016, este artigo avalia o ciclo reformista iniciado no mesmo ano. Para isso, são utilizados conceitos da teoria da Escolha Pública e os modelos de ciência política que estudam a construção e implementação de políticas públicas, principal instrumento de resposta do Estado às demandas da sociedade.

O programa de pesquisa em políticas públicas mostra que a escolha de agendas e a velocidade de mudanças nos programas de governo dependem (a) da formação de consensos sociais sobre certos problemas e (b) dos custos de mudar regras (Souza, 2006).

Pelo primeiro aspecto, o papel da opinião pública é central na definição de agendas e no desenho das políticas. É preciso que a sociedade se convença de que algo precisa ser feito, o que acontece quando há indicadores sociais graves, persistência de problemas, crises abertas e falhas e resultados medíocres das políticas. O papel da opinião pública e dos eleitores não é o de propor soluções<sup>25</sup>, mas sim julgar resultados e pressionar o sistema político por respostas. Neste caso, as políticas públicas são desenhadas não a partir da vontade isolada do ator político, mas da capacidade das lideranças em “formar

---

<sup>24</sup> Para usar uma terminologia marxista, a relação entre política e economia seria dialética no sentido de corresponder a uma ação recíproca e por ter uma dinâmica gerada pelas interações entre tese, antítese e síntese (Bobbio, 1982).

<sup>25</sup> Enquanto os técnicos formulam soluções, os formadores de opinião ajudam a colocar o problema na agenda pública, envolvendo e mobilizando a sociedade por meio da mídia e de debates.

maiorias, encontrar consensos e conduzir um projeto numa sociedade complexa” (Melo, 2007, pg. 207).

A formação de agendas e políticas públicas, portanto, é fortemente influenciada pelo contexto e responde às demandas técnicas, ideológicas e políticas do momento (Sola, 1998). Em certo sentido, são as agendas que se impõe aos governos, e não o contrário<sup>26</sup>.

O segundo aspecto presente nos modelos de políticas públicas é que os ajustes normalmente ocorrem de modo incremental por terem custos econômicos, sociais e políticos. O incentivo para se manter o *status quo* existe pelo fato de (a) haver limites dados por regras formais e informais da sociedade, expressa por meio de instituições e práticas socialmente aceitas; (b) as decisões tomadas no passado condicionarem e constrangerem as decisões futuras; e (c) dada a compreensão limitada dos problemas, os programas de governo são desenhados segundo um sistema de tentativa e erro que incentiva ajustes marginais. Estes fatores, em conjunto, limitam a capacidade de os governos adotarem novos programas ou reverter os atuais. O resultado é que as políticas públicas se caracterizam por longos períodos de continuidade, com avanços ocorrendo de modo gradual (Souza, 2006).

Um caso particular de ajuste das políticas públicas são as reformas, momentos incomuns de revisões amplas e profundas de regras. O padrão de movimentos graduais tende a ser descontinuado em situações de crise e desconforto social agudo, levando a

---

<sup>26</sup> O senso comum e certa visão tecnocrática muitas vezes supõem que agendas “tecnicamente corretas” possam ser implementadas apenas com a vontade do presidente. Vários estudos, no entanto, mostram que as condições de crescimento importam para as escolhas de políticas públicas e para a definição de estratégias econômicas. Os trabalhos sugerem que a gestão da economia não é um instrumento neutro utilizado tecnicamente apenas para suavizar as oscilações econômicas. As escolhas de agenda e a administração da economia seriam parte da disputa política e teriam como limite a intensidade das restrições impostas pelo contexto histórico. Para Cardoso (2010), a economia internacional, por meio dos termos de troca, contribui para explicar as oscilações cíclicas do crescimento local, que por sua vez influenciam a definição da agenda de governo. Segundo Dornbusch (1991), períodos de expansão mostram redução dos custos de se adotar políticas econômicas que buscam crescimento e distribuição de renda sem considerar as restrições fiscais, monetárias e de oferta, abrindo espaço para uma leitura tradicional na América Latina de que o gasto público basta para promover o crescimento de longo prazo. O resultado são desequilíbrios que fazem com que tais políticas dificilmente se sustentem ao longo do tempo. Interessante notar que políticas que estimulam a demanda só geram redistribuição permanente da renda se forem acompanhadas por estímulos à oferta, evitando desequilíbrios como pressão de custos, inflação, queda da lucratividade das empresas e desemprego. Como o resultado normalmente é a queda no consumo e no investimento e os governos são julgados por seus resultados econômicos, independentemente de sua orientação ideológica, as crises econômicas e políticas normalmente se conectam. Por último, Campello (2015) mostra que a coincidência entre ciclos econômicos globais e locais gera também problemas na qualidade da competição eleitoral, produzindo incentivos para estratégias econômicas que, no limite, levam a desequilíbrios domésticos que potencializam os choques globais adversos e criam ciclos de euforia e colapso.

demandas difusas por mudanças que rompem a inércia e levam a alterações mais rápidas e radicais nas políticas públicas.

Esta visão tem como base a teoria da Escolha Pública. Ao contrário de uma visão idealizada da burocracia weberiana, onde o profissionalismo, o conhecimento e o método seriam capazes de fazer escolhas técnicas e eficientes de programas de governo, a teoria da Escolha Pública mostra como as minorias podem influenciar as decisões coletivas e afetar a qualidade das políticas públicas.

As chamadas falhas de governo seriam dadas pelo fato de as minorias (1) possuírem interesses mais coesos e homogêneos; (2) serem mais bem informadas sobre certos temas; (3) haver benefícios concentrados e custos difusos; e (4) serem mais mobilizadas e focais. Consumidores e contribuintes, ao contrário, têm poucos interesses comuns e, como os bens públicos não são divisíveis, nem todos precisam se engajar na luta para serem beneficiados, fazendo com que a chamada carona dificulte a mobilização (Olson, 2015).

Nos anos 1990, a pesquisa acadêmica incorporou o papel das crises como forma de se controlar as falhas de governo, associando as reformas às turbulências econômicas. É uma tese oposta à visão comum de que as reformas são feitas nos períodos de crescimento e, por isso, os países estariam recorrentemente perdendo oportunidades nas fases de bonança. Autores como Alesina (1989, 2006), Drazen (1990) e Rodrik (1990, 1991 e 1993) mostram que revisões mais importantes de política dificilmente ocorrem em uma situação de normalidade.

Como mostra a teoria da Escolha Pública, ambientes estáveis não geram incentivos suficientes para que a maioria, normalmente silenciosa e descoordenada, se organize para defender mudanças que muitas vezes possuem benefícios abstratos e de longo prazo, com resultados pouco visíveis e dispersos no tempo. Já os setores que perdem com as reformas são mais organizados e vocais, conseguindo, com isso, bloqueá-las.

Momentos de instabilidade econômica e tensão social, no entanto, invertem esta lógica. Como a maior parte da população perde numa crise, há uma demanda por ajustes rápidos que se sobrepõe a interesses particulares. O fechamento de empresas e postos de trabalho faz com que a maioria ganhe força diante de minorias organizadas, vocais e com

capacidade de mobilização. Mudar passa a ser uma alternativa melhor que o *status quo*, fazendo com que o custo de não fazer nada supere o de fazer.

Nas crises, a irritação social reduz a tolerância com privilégios e altera a distribuição de custos e benefícios das reformas, mudando o equilíbrio entre ganhadores e perdedores. Os grupos negativamente impactados passam a enfrentar maiores dificuldades para bloquear as mudanças, o que incentiva acordos e evita que as reformas sejam postergadas, como é a norma em tempos de tranquilidade.

O argumento desenvolvido nesta seção teórica, portanto, é o de que os poderes econômico e ideológico (sociedade civil) limitam o poder político (Estado) por meio do sistema político e formam o contexto que condiciona as escolhas de governo, em particular a formulação de agendas e políticas públicas. Nas democracias, há incentivos para que o Estado responda às demandas da sociedade, o que é particularmente claro durante as crises, quando a pressão da sociedade por respostas se eleva. A literatura mostra também que a relação entre sociedade civil e Estado pode ser medida por meio das avaliações de governo e voto, base para as avaliações empíricas feitas a seguir.

### **3. Aspectos empíricos**

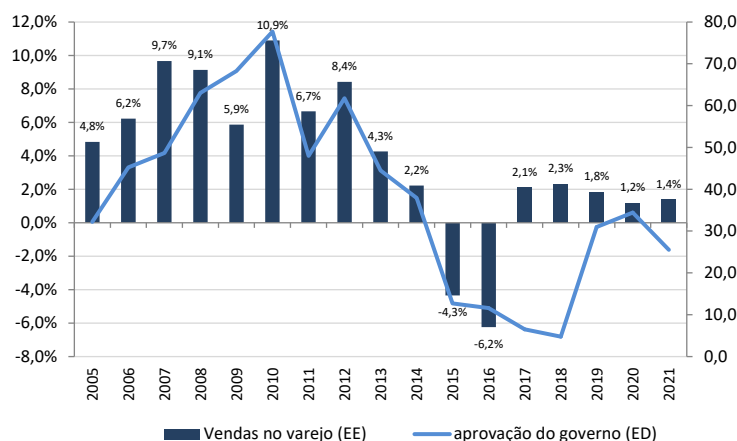
As hipóteses teóricas apresentadas anteriormente serão testadas empiricamente por meio da avaliação de duas experiências brasileiras de 2016, o *impeachment* e a reorientação da agenda do governo.

#### *3.1. O impeachment de 2016*

Como foi visto, a teoria indica que o desempenho econômico importa para o ambiente político, sendo um critério relevante para a avaliação do governo e para a competitividade eleitoral. O eleitor tende a apoiar ou rejeitar um governo a partir da avaliação feita sobre os resultados econômicos deste mesmo governo.

Uma simples inspeção visual sugere que o desempenho do comércio varejista e a aprovação do governo são variáveis que caminham juntas (Figura 1).

Figura 1: Vendas no varejo e aprovação do governo



Fonte: IBGE.

A econometria confirma a leitura teórica e a intuição de que economia e política são relacionadas. Algumas observações sobre o período e os dados utilizados neste exercício, no entanto, devem ser feitas.

Foram consideradas as séries estatísticas a partir de 2000 em função da maior oferta de informação. Houve, nos últimos 20 anos, um aumento significativo de séries econômicas e pesquisas de opinião pública. Nos anos 1980 e 1990, ao contrário, os dados são mais escassos, fazendo com que as avaliações sejam menos óbvias e dificultem análises comparativas<sup>27</sup>.

O aumento da disponibilidade de dados após 2000 pode estar associada tanto à evolução da tecnologia de informação quanto à consolidação de um cenário de maior estabilidade política e econômica no País.

A indústria de pesquisas de opinião pública se desenvolveu e os dados passaram a mostrar maior frequência e sistematização apenas após o fim do regime militar. Da mesma forma, antes de 2000 o ambiente macroeconômico é profundamente instável e as poucas variáveis econômicas locais de alta frequência disponíveis não ajudam a entender as oscilações nas avaliações de governo. Resultados dispersos e apurados por institutos diferentes, como Gallup, Ibope e Datafolha, mostram que as principais variações no apoio popular para o período de 1985 a 1995 estão associadas a eventos pontuais, como a posse

<sup>27</sup> Uma perda óbvia é a dificuldade de se comparar as dinâmicas econômicas e políticas das duas experiências de *impeachment* no Brasil.



de novos governos e o anúncio de planos de estabilização<sup>28</sup>. De fato, o apoio ao governo se elevou em 1985, 1990 e 1992, anos de início de novos mandatos presidenciais, e com a adoção dos planos Cruzado, em 1986, e Real, em 1994<sup>29</sup>.

Depois de 2000, com a estabilização de preços, um novo regime de política econômica<sup>30</sup> e a produção sistemática de pesquisas de opinião, outras variáveis econômicas passaram a importar e geraram um novo padrão nas análises das relações entre economia e avaliação de governo<sup>31</sup>.

Do ponto de vista das experiências políticas, o uso de dados a partir de 2000 não compromete a análise. Desde a redemocratização brasileira, iniciada nos anos 1980, o País passou por oito eleições, dez mandatos e dois *impeachments*. O período analisado é representativo por cobrir cinco eleições presidenciais, seis mandatos e um *impeachment*.

Com relação aos dados utilizados neste trabalho, a avaliação do governo tem como base as pesquisas produzidas pelo Datafolha. Dada sua periodicidade irregular, optou-se pelo uso de médias trimestrais, utilizando-se interpolações nos momentos sem observações. No que se refere aos indicadores econômicos, foram testados os dados de desemprego, inflação, confiança de consumidores e empresários, PIB, câmbio, renda, índice de miséria<sup>32</sup> e comércio varejista restrito.

Um modelo de regressão simples construído com médias trimestrais para o período de 2000 a 2022 (90 observações) é suficiente para mostrar que o comércio varejista restrito (IBGE) é um bom previsor da proporção da população que avalia o desempenho do governo federal como “ótimo e bom” (Datafolha)<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Estes resultados estão em linha com as observações feitas por Carreirão (1999).

<sup>29</sup> Talvez por não produzirem resultados duradouros no controle da inflação, os planos Bresser e Verão não conseguiram reverter a trajetória de queda da popularidade do governo observada na segunda metade dos anos 1980. Com dados mais esparsos, uma alternativa seria avaliar se resultados das eleições municipais, também indicadores de avaliação do governo, confirmam a tendência observada nas pesquisas.

<sup>30</sup> Enquanto em 1999 o País adotou o regime de câmbio flutuante e o sistema de metas de inflação, no ano seguinte foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal. Estas novas regras para a gestão fiscal, monetária e cambial, conhecidas como tripé macroeconômico, foram preservadas ao longo de vários mandatos presidenciais e elevaram a previsibilidade econômica.

<sup>31</sup> Após a estabilização em 1994, por exemplo, o comportamento da cesta de preços internacionais de matérias primas passa a ter relevância estatística nas funções de popularidade e voto, possivelmente por sua relevância na ancoragem cambial e seus impactos sobre confiança e crescimento.

<sup>32</sup> O chamado “*miserery index*”, ou índice de desconforto ou de miséria, foi criado em 1970 por Arthur Okun e é uma agregação aritmética das taxas de desemprego e de inflação, sendo por isso um indicador que mede o sentimento de mal-estar ou desconforto econômico da população.

<sup>33</sup> O PIB também é um bom previsor em um modelo com médias anuais de aprovação de governo. Para o período de 1987 e 2021, há correlação entre as variáveis e o crescimento da economia antecede

A variável dependente utilizada é a variação logarítmica da avaliação do governo. A independente é a variação logarítmica do comércio varejista, defasada em um trimestre. Sete observações foram consideradas *outliers* e correspondem tanto ao início de novos mandatos presidenciais (2003, 2011, 2015 e 2019)<sup>34</sup> quanto a choques bem definidos, como os protestos de 2013, o *impeachment* em 2016 e a greve dos caminhoneiros em 2018.

O modelo tem um poder explicativo elevado (81%), com todos os coeficientes estimados tendo o sinal esperado e sendo estatisticamente significativos. A equação e os principais coeficientes são apresentados abaixo:

$$\Delta \log(\text{avaliação})_t = \Delta \log(\text{varejo})_{t-1} + \text{dummy}(\text{eleição})_t + \text{dummy}(\text{choques})_t.$$

Variáveis independentes	Coefficientes
Variação logarítmica do comércio varejista (t-1)	0,394** (0,162)
Dummy início mandato 2003	1,026*** (0,157)
Dummy início mandato 2011	-0,626*** (0,157)
Dummy protestos 2013	-0,717*** (0,157)
Dummy início mandato 2015	-1,230*** (0,157)
Dummy impeachment 2016	0,329** (0,158)
Dummy greve caminhoneiros 2018	-0,637*** (0,157)
Dummy início mandato 2019	2,022*** (0,157)
Observações	88
R-quadrado	0,816

Erros-padrão entre parênteses;

Significância: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

Os resultados encontrados neste artigo são compatíveis com os modelos teóricos. Diferentemente do previsto por boa parte da literatura acadêmica, no entanto, os números

---

temporalmente as mudanças na avaliação do governo. Os coeficientes, no entanto, não são estáveis. Confirmando a análise feita anteriormente, as correlações caem para os anos de 1987 a 1999 e sobem de modo importante após 2000.

<sup>34</sup> Para Hibbs (1982) o efeito “lua de mel” pode ser explicado por não haver ainda o desgaste gerado pelo custo de governar e pelo fato de a população avaliar o governo em termos relativos, comparando com a gestão anterior. A experiência internacional e a literatura acadêmica mostram que o peso das avaliações dos antecessores decai ao longo do tempo, reduzindo a memória e ampliando miopia do eleitor (ver nota de rodapé 36). Em início de mandato, no entanto, a avaliação dos governos passados ainda está na memória do eleitor e quanto pior for esta avaliação, maior tende a ser a lua de mel. Chappell (1983) confirma a leitura de que a lua de mel depende da avaliação da administração passada em um momento em que o desempenho da economia não está associado à gestão corrente, mas à anterior.

de desemprego e inflação influenciam pouco as oscilações na avaliação de governo no caso brasileiro. O fato de as melhores respostas terem sido dadas pelas variações trimestrais do comércio varejista, defasadas em um trimestre, seria um sinal de que o eleitor é sensível ao estado geral da economia capturado pelas condições recentes de consumo<sup>35</sup>.

O exercício indica também que, para o caso brasileiro, os eleitores tendem a ser menos sofisticados e mais inocentes/míopes, segundo a terminologia de Chappell (1983). Para este autor, uma postura míope é aquela que valoriza as condições econômicas correntes e não estabelece conexões entre desempenho econômico e escolhas de políticas. O eleitor sofisticado, ao contrário, percebe os movimentos cíclicos e as respostas defasadas de diferentes estratégias econômicas<sup>36</sup>.

Outra conclusão é que as oscilações na economia medidas pelo varejo antecipam no tempo as variações no apoio da população ao presidente, mostrando que há uma causalidade estatística entre as variáveis<sup>37</sup>. É interessante notar também que o tipo de choque faz diferença. Quando a instabilidade é percebida como tendo uma origem

---

<sup>35</sup> Os estudos empíricos não são conclusivos sobre quais variáveis utilizar como termômetro das condições econômicas para explicar o apoio popular aos governos. O modelo usado neste artigo mostra a preferência da população pelo consumo (varejo restrito), medido em termos reais. É possível que a cultura da indexação presente no País ajude a explicar o motivo pelo qual a inflação não apareça como variável central, com a população parecendo mais sensível à capacidade real de consumo que aos índices de preços e nível de desemprego isoladamente. Embora o uso de variáveis agregadas não permita a leitura de diferenças regionais e sociais, o exercício mostra como as oscilações nas condições econômicas afeta o apoio popular do governo, sendo um bom instrumento para avaliar o comportamento do capital político do incumbente.

<sup>36</sup> Na hipótese de eleitores sofisticados, políticas que estimulem um crescimento acima do potencial e elevem o risco inflacionário seriam penalizadas eleitoralmente. Não há evidências deste movimento para o caso brasileiro. Quando se inclui o hiato do produto no modelo de popularidade, o coeficiente é positivo, sugerindo que o crescimento, mesmo que acima do potencial, favorece a avaliação de governo. Este resultado confirma a leitura de Lenz (2012): como já apresentado na nota de rodapé 22, os eleitores tendem a recompensar ou punir o incumbente com base no desempenho da economia, e não na avaliação das políticas públicas adotadas.

<sup>37</sup> Apesar da causalidade estatística, do ponto de vista teórico esta relação não é clara. Para Hibbs (1982), a percepção dos eventos econômicos pode ser influenciada pela identificação partidária, fazendo com que nem sempre as condições econômicas de curto prazo influenciem o apoio popular ao governo. Quanto maior o partidário, maior a memória do eleitor e menor sua miopia, no sentido de ser pouco influenciado pelo ambiente econômico corrente. Na mesma linha, Lenz (2012) mostra que poderia haver uma causalidade reversa, onde as escolhas políticas influenciam a avaliação da economia, e não o contrário. Sua análise de casos históricos e experimentos de pesquisa, no entanto, indica que os eleitores avaliam o governo a partir de uma percepção pessoal sobre o desempenho da economia. Aplicados ao caso brasileiro, o fato das pesquisas de opinião mostrarem que boa parte dos eleitores não possui preferências partidárias e a popularidade mostrar pouca inércia estatística sugerem que as condições econômicas de curto prazo importam para a avaliação do governo.

doméstica, como má gestão ou corrupção, os impactos em popularidade tendem a ser mais expressivos<sup>38</sup>.

Por último, o exercício mostra que a relação entre consumo e avaliação de governo não pode ser tomada de forma mecânica ou determinística. Como o próprio modelo sugere acima, o apoio popular ao governo não é explicado apenas pelas oscilações na economia, mas também por eventos essencialmente políticos, como os protestos populares de 2013, 2016 e 2018. Estas evidências reforçam a mensagem deste artigo, que é mostrar que a economia é mais um elemento que influencia o contexto em que as escolhas de políticas são feitas, sendo, por isso, um dado importante nas avaliações de conjuntura<sup>39</sup>.

Este modelo pode ser aplicado à crise política brasileira de 2016. Como há indícios de que os eleitores no Brasil são míopes e atribuem elevado peso aos resultados recentes da economia, então é possível dizer que a recessão de 2014 teve um papel relevante na dinâmica política do período.

As causas da crise são normalmente associadas às escolhas de estratégia econômica do governo, que estimularam a demanda sem considerar restrições fiscais, monetárias e de oferta. O resultado foram desequilíbrios como pressão de custos, inflação, queda da lucratividade das empresas e desemprego, contribuindo para derrubar os investimentos e potencializar os efeitos sobre a economia brasileira da crise global de energia.

Tudo indica que erros na gestão econômica tornaram o País vulnerável a choques externos<sup>40</sup> e impactaram novamente o ambiente econômico, mostrando como política e

---

<sup>38</sup> Dado que os choques externos não são uma variável sob controle do incumbente, Hibbs (1982) estuda diversos casos de reação da população a situações adversas. Chappell (1983) também analisa a relevância dos choques globais.

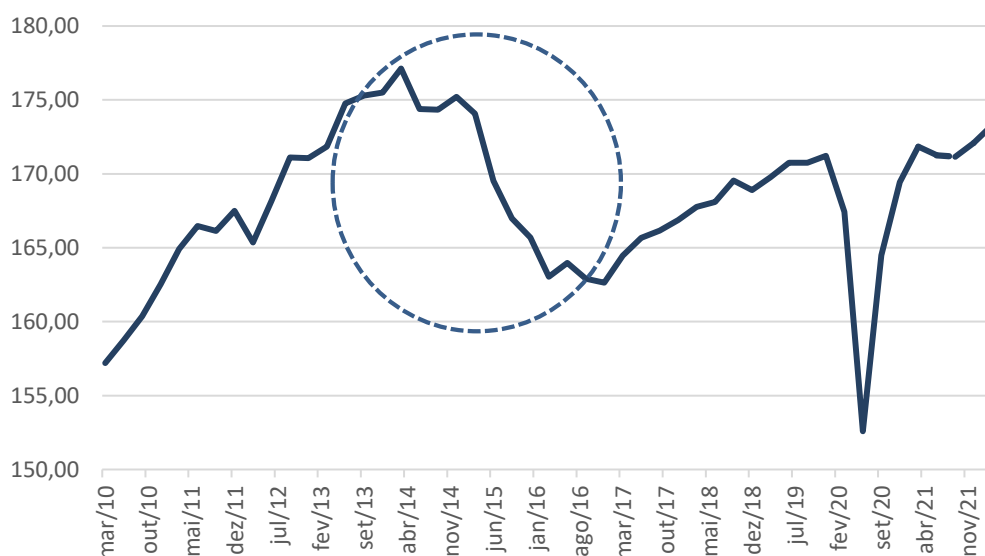
<sup>39</sup> O esforço de avaliar a política por meio de um instrumental econômico parcimonioso, baseado em poucas variáveis mensuráveis que simplificam a realidade, ajuda a mostrar a relevância de fatores econômicos em relação a atributos subjetivos das lideranças. Na mesma linha, a utilização de uma base de dados formada por indicadores econômicos e pesquisas de opinião, que medem o grau de satisfação popular com o governo, contribui para atenuar o viés e os ruídos gerados pelas identificações partidárias, principalmente quando os eventos analisados são recentes e ocorrem em um contexto de forte polarização ideológica e eventual envolvimento dos analistas em ações políticas diretas.

<sup>40</sup> Um amplo material já foi produzido sobre a gestão econômica do período. Dentre outros, pode-se citar Alves (2014), Safatle (2016), Ferreira (2016), Bolle (2016), Lopes (2016) e Leitão (2017). Lopes (2016), em particular, quantifica os componentes locais da crise, agravando de modo significativo o choque externo.

economia se misturam para explicar o contexto em que as decisões de governo são tomadas.

O objetivo do artigo, no entanto, não é avaliar a crise, mas simplesmente trazer indicadores de que o contexto social mudou de modo importante com a contração econômica. A queda acumulada do PIB em 2015 e 2016 foi de 6,7% (Figura 2), a maior em 120 anos de dados econômicos.

Figura 2: nível do PIB



Fonte: IBGE.

Com a piora do bem-estar, medido pela queda na renda e pelas dificuldades financeiras das empresas, a tensão social se elevou. O declínio da renda real<sup>41</sup> pode ser explicado por uma combinação incomum de aumento de desemprego e inflação. Enquanto a taxa de desemprego saltou de um patamar de 6,7% no primeiro semestre de 2014 para 12,9% nos primeiros seis meses de 2017, a inflação medida pelo IPCA saiu de 6,4% em 2014 e alcançou 10,7% em 2015, resultado da desvalorização cambial e da correção das tarifas públicas observadas no período.

A pressão inflacionária e a desorganização fiscal fizeram os juros bancários alcançar o patamar de 53% ao ano<sup>42</sup>, levando a uma contração no crédito e a uma perda

<sup>41</sup> A massa de renda real habitual da PNAD (IBGE) mostrou uma contração acumulada de 4,0% entre 2015 e 2016.

<sup>42</sup> Dados do Banco Central de juros ao tomador final nas operações de crédito bancário com recursos livres para PF e PJ.

acentuada na confiança de empresários e consumidores. Com uma alta recorde de pedidos de recuperação judicial em 2016<sup>43</sup>, a crise financeira resultante agravou o quadro.

Neste caso, o tombo de 10,3% mostrado pelo comércio nos dois anos de recessão ajuda a entender o colapso político do governo. A crise econômica foi um novo impacto em um governo já fragilizado pelos protestos de 2013<sup>44</sup> e pelos escândalos de corrupção. Em um cenário propenso a acidentes, o choque externo foi o gatilho para a crise política. Em apenas seis meses, entre novembro de 2014 e agosto de 2015, a avaliação favorável do governo despencou de um patamar de 44% para 8%<sup>45</sup>.

As evidências empíricas, portanto, sugerem que a crise política de 2016 pode ser lida como resultado da insatisfação da sociedade civil com a gestão pública naquele momento. A queda acentuada nas pesquisas de opinião que avaliam o governo fez com que seu capital político fosse corroído e perdesse o apoio necessário para responder à crise, agravando o problema.

A recessão de 2016 é um exemplo de como a economia influencia a avaliação de governo e condiciona as escolhas coletivas. Mostra como contextos adversos impactam as ações dos diversos atores políticos, abrindo espaço para que a ação de grupos de

---

<sup>43</sup> Os dados da Serasa mostram que as recuperações judiciais requeridas saíram de 828 em 2014 para 1.863 em 2016, um salto de 125%.

<sup>44</sup> Vários estudos sobre os protestos de 2013 foram produzidos. De modo geral, a avaliação é que os protestos (1) trouxeram grande surpresa e perplexidade; (2) não possuem um diagnóstico único ou claro; (3) são um movimento sociológico e ideologicamente heterogêneo; (4) refletiram a revolta da sociedade civil contra o Estado e o sistema político; e (5) foram um ponto de inflexão política que culminou com o *impeachment* do presidente em 2016. A partir daí, a literatura enfatiza aspectos diferentes. Para Bolle (2016), a inexistência de uma crise econômica aberta sugere que o Brasil acompanhou um sentimento global de insatisfação e protestos, com particular atenção para a qualidade dos serviços públicos locais. Esta avaliação pode estar associada a uma insatisfação mais profunda com os resultados da economia e da democracia presentes em todo o mundo, como indicado na nota de rodapé 18. Singer (2018) entende o movimento como resultado de uma combinação de frustração com o fim de um longo ciclo de crescimento, escândalos de corrupção e descontentamento com os serviços públicos. Bucci (2016) avalia os protestos do ponto de vista da cultura e da linguagem da violência. Para Nobre (2013a, 2013b), a explicação principal supera as questões conjunturais de curto prazo. Seria a revolta com o sistema político, que teria deixado de representar uma sociedade que mudou depois da industrialização acelerada dos anos 1970, da redemocratização dos anos 1980 e da estabilização e modernização econômica da década de 1990. Com a rápida urbanização e abertura comercial, financeira e política, a sociedade tornou-se mais complexa e diversa, com novos atores e demandas de serviços públicos. O sistema político, ao contrário, mostrou uma polarização estéril e relativo imobilismo em função da necessidade de se garantir governabilidade e condições para estabilidade política e sustentação no poder. Perpetuou-se, com isso, uma cultura política que acomoda interesses, enfraquece a oposição e é marcada por lideranças pouco éticas, conservadoras, autoritárias e voltadas para interesses paroquiais. Como resultado, o sistema político ficou engessado e dificultou as respostas do Estado às novas demandas da sociedade.

<sup>45</sup> A insatisfação capturada pelas pesquisas pode ser confirmada pelo aumento da frequência e intensidade das manifestações de rua. É intuitivo que a tensão econômica e social aumentou, ciclicamente, o envolvimento da população com a política.

interesse, disputas e intrigas ganhem relevância. Ainda que as dinâmicas políticas e os fenômenos sociais sejam complexos e normalmente tenham causas múltiplas, a economia é uma chave de leitura para o diagnóstico do processo de *impeachment*<sup>46</sup>.

### 3.2. A agenda de reformas de 2016

Além das relações entre desempenho econômico e ruptura política, o artigo testa a hipótese teórica de que as condições econômicas, sociais e institucionais influenciam as escolhas de agenda de governo. Como foi visto, esta influência ocorre por meio de um novo equilíbrio de forças na sociedade e pela pressão para que o Estado responda às demandas da população, evitando uma crise de legitimidade.

Como não há indicadores de longo prazo que meçam mudanças institucionais, é difícil identificar padrões de correlação e causalidade entre crises, rupturas e reformas no longo prazo. Uma alternativa mais simples é identificar a simultaneidade entre os ciclos políticos e econômicos, algo compatível com a literatura apresentada anteriormente.

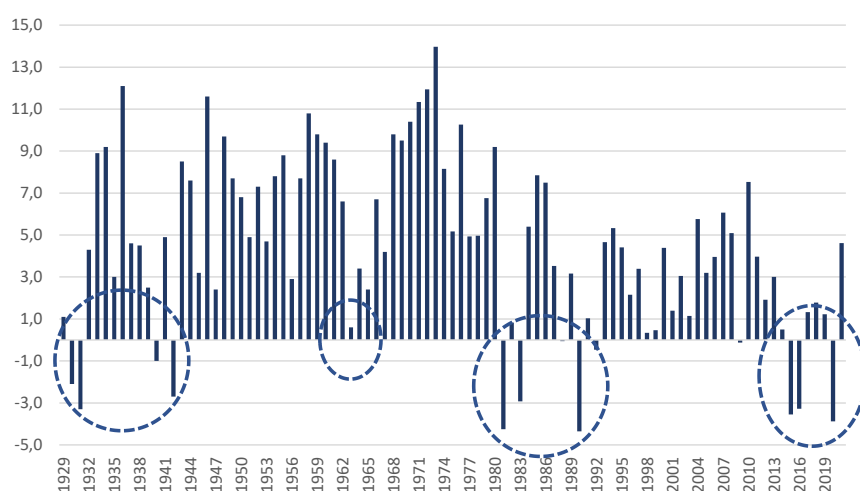
Os dados sugerem um padrão histórico. Enquanto os ciclos econômicos favoráveis parecem legitimar os governos, as desacelerações mais fortes têm sido acompanhadas por rupturas nos regimes políticos e por um redesenho mais amplo na agenda econômica. Desde 1929, houve quatro períodos de fortes alterações políticas e institucionais, momentos que coincidem com fases de maior instabilidade econômica (Figura 3).

Não é objetivo deste artigo fazer uma avaliação detalhada de cada período histórico, mas alguns fatos estilizados ocorrem na direção apontada pela teoria e, por isso, podem ser considerados evidências de que as crises geram uma demanda por mudanças que ajuda a explicar tanto as rupturas quanto as reformas.

---

<sup>46</sup> Singer (2018) apresenta uma visão alternativa do *impeachment* de 2016. Segundo o autor, a forte queda da avaliação de governo não seria explicada pela piora do ambiente econômico e das condições de vida da população, mas sim pela luta de classes. A hipótese é que a redução da pobreza incomodou a classe média e os empresários, levando a uma dinâmica político-partidária desfavorável à estabilidade política. O autor, com isso, diminui a importância do contexto econômico de curto prazo e enfatiza o papel das lideranças e das políticas públicas. A sociedade civil teria respondido menos a uma piora do estado corrente da economia e mais às políticas de distribuição de renda e redução da miséria, uma leitura diferente da defendida neste artigo e por Lenz (2012), conforme a nota de rodapé 22.

Figura 3: Variação do PIB, crises políticas e mudanças institucionais.



Obs.: Os círculos tracejados indicam períodos de instabilidade política;

Fonte: IBGE.

O choque externo de 1929 e seus prolongados desdobramentos sobre a economia brasileira ao longo da década de 1930 ajudam a explicar um golpe de Estado e diversos avanços institucionais, como as mudanças no sistema eleitoral, na estrutura do Estado e no mercado de trabalho (Abreu, 1992).

Os diagnósticos mais comuns para a crise dos anos 1960 sugerem uma combinação de aceleração inflacionária, esgotamento do processo de substituição de importações, aumento das restrições externas e incertezas políticas (Abreu, 1992). A inflação, no entanto, parece ocupar lugar central na explicação da crise do período, refletindo todos os estímulos fiscais e monetários dos anos 1956-60. De fato, o IGP-DI da FGV, depois de oscilar ao redor de 15% entre 1945 e 1957, acelerou continuamente até o patamar de 86% ao final de 1963. O resultado foi o fim de um ciclo de crescimento elevado, criando tensões sociais e políticas que resultaram em novo golpe de Estado e uma nova agenda de governo (Sola, 1998). A partir de 1964, além da estabilização dada pelo PAEG, as políticas públicas foram revistas e novas mudanças institucionais foram feitas, como nas áreas de educação e sistema financeiro.

Da mesma forma, a década de 1980 foi marcada por uma ampla crise global. Mais que um choque de inflação e juros, havia o esgotamento de modelos econômicos e



políticos em diversos países, principalmente na América Latina e na Europa<sup>47</sup>. Neste quadro adverso, o Brasil atravessou também uma prolongada crise política e econômica, principalmente inflacionária, gerando a demanda por mudanças, renovação e solução de impasses. Havia um ambiente de descrença nas instituições, desorganização social, tensão, radicalismo ideológico e polarização política<sup>48</sup>. Estas dificuldades resultaram (1) na mudança do regime político, expresso pela redemocratização e pela Constituição Federal de 1988, que refletiu a demanda por políticas públicas e fortalecimento do Estado; e (2) nas diversas reformas econômicas, como a abertura comercial, o programa de privatizações, a reforma monetária e a construção de um regime de política econômica mais robusto.

Já na experiência de 2014, a recessão influenciou as escolhas de políticas públicas, levando a uma reorientação da estratégia econômica e ao início de mais um ciclo de reformas. Como prescrevem os modelos teóricos, o desconforto da população, medido pelos níveis de desemprego e inflação, impactou a avaliação do governo, gerou uma demanda difusa por mudanças e condicionou o desenho de agendas que conduziram desde ajustes incrementais na legislação até a reformas mais profundas, com alterações constitucionais.

A gravidade da situação impôs o tema da renda como agenda central e exigiu respostas do Estado. Como resultado das escolhas de política econômica do período de 2006 a 2014, a inflação em alta e o descontrole da dívida pública reduziram as opções à disposição do governo. A continuidade da expansão do gasto público reforçaria a trajetória explosiva da dívida, levando a pressões adicionais no câmbio, na inflação e nos juros. Com o aumento da inflação, a crise seria reforçada com maiores restrições na renda e no crédito, levando a menos consumo e mais desemprego<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Os modelos de desenvolvimento dos países latino americanos adotados no período do pós-guerra, baseados em fechamento comercial e forte presença estatal, deram sinais de esgotamento ao final dos anos 1970 e início da década de 1980. Diante dos choques globais do petróleo, inflação e juros se elevaram em todo o mundo e exigiram respostas dos governos para superar os desequilíbrios macroeconômicos. Estas respostas foram discutidas e sistematizadas por Williamson (1990), documento que ficou conhecido como “consenso de Washington”. Nele, houve o reconhecimento da importância de certas reformas, como as aberturas comerciais e financeiras, novos regimes de política econômica e equilíbrio fiscal, o que implicava tanto ajustes nas contas públicas quanto a revisão do papel do Estado na economia por meio de programas de privatização e desregulamentação (Williamson, 2004).

<sup>48</sup> A longa crise, refletindo o esgotamento do regime político e econômico, foi descrita por Melo (2007) e analisadas por Bonelli (2008).

<sup>49</sup> A crise de 2014 já foi comentada no tópico anterior. Ver as referências de leitura na nota de rodapé 40.

Ao contrário da estratégia anterior, baseada no aumento da despesa do governo e na tolerância com a inflação, a troca no comando da economia simbolizou uma reorientação em direção ao maior controle do gasto pública e das altas de preços. A evolução anual da despesa real do governo central mostrou uma clara mudança de padrão depois de 2015. O crescimento real médio anual de 7,6% observado entre 2004 e 2014 caiu para 1,0% no período de 2015 a 2019. Ao mesmo tempo, houve aumentos adicionais dos juros, levando a taxa básica para 14,25% ao ano. As agendas de controle da inflação e dos gastos públicos foram, portanto, em grande medida impostas pelo contexto.

A intensidade da crise, da mesma forma, fez com que os movimentos incrementais de ajustes deixassem de ser suficientes e gerassem uma pressão por mudanças mais profundas que, de alguma forma, já estavam presentes no debate público. Mesmo com transições políticas em um período marcado por governos com baixa popularidade, pouca legitimidade e dificuldades de coordenação no Congresso, os desdobramentos da recessão de 2014 mantiveram a pressão da sociedade por respostas, preservando as agendas monetária e fiscal e sustentando o avanço de reformas relevantes e politicamente difíceis.

O resultado foi um período de cinco anos de importantes alterações. Entre 2016 e 2021 foram aprovadas a limitação constitucional da despesa pública e melhorias institucionais no mercado de crédito<sup>50</sup>, além das reformas trabalhista e da previdência, da lei de licitações, da autonomia do Banco Central e dos novos marcos regulatórios do gás e do saneamento<sup>51</sup>.

Neste caso, as experiências históricas brasileiras podem ser lidas através da tese de que a sociedade civil, guiada pelo desempenho da economia, influencia as escolhas de políticas. Os governos trabalham com níveis de restrições que variam ao longo do tempo, fazendo com que a tolerância à inflação e ao endividamento dependam do contexto.

Na experiência de 2016, a reversão da gestão econômica e a opção por reformas não foram decisões isoladas do Executivo, escolhas autônomas dos políticos ou mera influência de grupos de interesse. Foram o produto da piora do bem-estar população, que passou a demandar mudanças. Ou seja, além de instituições como imprensa livre, eleições

---

<sup>50</sup> Dentre as mudanças pode-se citar o fim dos subsídios do BNDES, a aprovação do cadastro positivo e a revisão da lei de falência.

<sup>51</sup> Diferentemente da estratégia dos governos anteriores, as reformas acabaram tendo mais foco na oferta que na demanda, privilegiando mais a capacidade de crescimento de médio prazo que a expansão de curto prazo.

e burocracia<sup>52</sup> condicionarem as escolhas de agenda, a economia produziu impactos importantes no contexto social e político.

#### 4. Conclusões

A ideia do artigo foi mostrar que as condições de renda impactam de maneira direta e ampla a vida cotidiana, coordenando, por isso, a percepção da realidade e criando consensos em torno de interesses e agendas em sociedades modernas e complexas.

Isso não significa que temas não econômicos sejam irrelevantes, como traços de personalidade, corrupção, partidarismo e qualidade dos serviços públicos. Os escândalos de corrupção de 2005, a crise global de 2008 e os protestos de 2013, 2016 e 2018 são exemplos de que nem sempre a avaliação dos governos oscila de acordo com as flutuações da economia.

O argumento econômico, da mesma forma, não diminui o papel dos atores políticos e nem permite a leitura de que as reformas ocorrem de modo automático. O comprometimento do governo pode aumentar ou diminuir o custo e o ritmo das mudanças, assim como a competência da equipe econômica importa para traduzir demandas difusas em medidas concretas e de qualidade.

O aprendizado, no entanto, é que a dicotomia entre Estado e sociedade civil é fundamental para entender as dinâmicas políticas e escolhas de agendas do governo. O Estado, principalmente nas crises, é pressionado para responder às demandas da sociedade.

Ao contrário do que sugere o senso comum, o sistema político é guiado pelas preferências do eleitor mediano e responde ao interesse majoritário da sociedade. Justamente porque os políticos pensam sempre nas eleições, o cálculo eleitoral mantém Brasília conectada com as demandas da população. E são nos períodos de turbulência que estas demandas ficam claras ao explicitar problemas, coordenar agendas e alinhar interesses. É o momento em que são criados consensos e a sociedade se convence de que mudanças são necessárias. Seja com o Executivo ou com o Legislativo, o instinto de sobrevivência política faz o Estado reagir.

---

<sup>52</sup> O TCU, por exemplo, ganhou visibilidade após o *impeachment* de 2014 e passou a ser uma restrição institucional importante.

A conclusão, portanto, é que os ciclos econômicos ajudam a construir contextos que influenciam o comportamento dos atores políticos, fazendo com que a política também tenha um caráter cíclico, com padrões de comportamento que ajudam, analiticamente, a separar ruídos de curto prazo e antecipar cenários.

## **5. Bibliografia**

ABRANCHES, S., “Presidencialismo de Coalizão – raízes e evolução do modelo político brasileiro”, Cia das Letras, 2018;

ABREU, M. P., “A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989”, Campus, 1992;

ALESINA, A., DRAZEN, A., “Why are stabilizations delayed?”, NBER, Aug/1989;

ALESINA, A., ARDAGNA, S., Trebbi, F., “Who adjusts and when? On the political Economy of reforms”, NBER, working paper, Feb/2006;

ALVES, F., “Inflação, juros e crescimento no governo Dilma: a nova matriz econômica brasileira no mundo pós-crise”, Alta Books, 2014;

ALVES, M. A., “O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização”, O&S, 2004;

BOBBIO, N., “O conceito de sociedade civil”, Edições Graal, 1982;

BOBBIO, N., “Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política”, Paz e Terra, 12a. edição, 2005;

BOLLE, M. B., “Como matar a borboleta-azul: uma crônica da era Dilma”, Editora Intrínseca, 2016;

BONELLI, R., PINHEIRO, A. C., “Abertura e crescimento econômico no Brasil”, in Giambiagi, F. e Barros, O. “Brasil globalizado – o Brasil em um mundo surpreendente”, Elsevier, 2008;

BUCCI, E., “A forma bruta dos protestos: das manifestações de junho de 2013 à queda de Dilma Rousseff em 2016”, Cia. das Letras, 2016;

CAMPELLO, D, ZUCCO, C. J., “Presidential success and the world economy”, *The Journal of Politics*, 78, Dec/2015;

CARDOSO, E., TELES, V., “A Brief history of Brazil's growth”, *Texto para Discussão* 241, Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, jan/2010. Texto também apresentado em Paris: OECD. Chapter 1 in *Growth and Sustainability in Brazil, China, India, Indonesia and South Africa*. 2010;

CARREIRÃO, Y. S. “Avaliação do governo e “voto econômico”, *Lua Nova*, no. 48, dez/1999;

CASTELLS, M., “A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política”, in Castells, M. e Cardoso, G., “A Sociedade em Rede - Do Conhecimento à Acção Política”, Presidência da República de Portugal, Belém, Jun/2006;

CHAPPELL, H., “Presidential popularity and macroeconomic performance: are voters really so naive?”. *The Review of Economics and Statistics*, 1983;

DAHL, R. “Poliarquia. Participação e oposição”, São Paulo, Edusp, 1997;

DRAZEN, A., “The political business cycle after 25 years”, NBER, Jan/2001;

DORNBUSCH, R., Edwards, S., “The macroeconomics of populism in Latin America”, The University of Chicago Press, 1991;

DOWNS, A., “Uma teoria econômica da democracia”, Edusp, São Paulo, 2013;

DRAZEN, A., GRILLI, V., “The benefits of crises for economic reforms”, NBER, 3527, Dec/1990;

FERREIRA, P.C., CARDOSO, R.F., “Crônicas de uma crise anunciada: a falência da economia brasileira documentada mês a mês”, FGV Editora, 2016;

FIGUEIREDO, A. C., “Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964”, Editora Paz e Terra, 1993;

FIGUEIREDO, M., “A decisão do voto: democracia e racionalidade”, Editora UFMG, Belo Horizonte, 2ª. edição, 2008;

GALA, P., “A teoria institucional de Douglass North”, in Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003;

HIBBS, D. A., “On the demand for economic outcomes: macroeconomic performance and mass political support in the United States, Great Britain and Germany”, The Journal of Politics, 1982;

HOCHSTETLER, K., “Rethinking presidentialism: challenges and presidential falls in South America”, Comparative Politics, Jul/2006;

KISSINGER, H. A. “The coronavirus pandemic will forever alter the world order”, Wall Street Journal, April/2020;

KRAMER, G. H., “Short-term fluctuations in U.S. voting behavior, 1896-1964”, American Political Science Review, 1971;

LAVALLE, A. G., “Crítica ao modelo da nova sociedade civil”, Lua Nova, n. 47, 1999;

LEITÃO, M., “A verdade é teimosa: diários da crise que adiou o futuro”, Editora Intrínseca, 2017;

LENZ, G., “Follow the leader? How voters respond to politician’s policies and performance”, The University of Chicago Press, 2012;

LOPES, C., “E se tivéssemos feito tudo certo?”, Valor Econômico, 11/fev/2016;

MAQUIAVEL, N., “O Príncipe”, Publicações Europa-América, 1976;

MARX, K. “O 18 de Brumário de Luís Bonaparte”, Boitempo editorial, 2011;

MELO, C., “Collor: o ator e suas circunstâncias”, Editora Novo Conceito, 2007;

MILLS, C. W. “A imaginação sociológica”, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1980;

NANNESTAD, P., PALADAM, M., “The VP-function: a survey of the literature on vote and popularity functions after 25 years”, Public Choice, 1994;

NOBRE, M., “Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma”, Cia das Letras, 2013a;

NOBRE, M., “Choque de democracia: razões da revolta”, Cia das Letras, 2013b;

NORDHAUS, W., “The political business cycle”, *The Review of Economic Studies*, Apr/1975;

NORTH, D., C., “Institutions, institutional change and economic performance”, Cambridge University Press, 1990;

OLSON, M., “A lógica da ação coletiva – os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais”, Edusp, 2015;

PRZEWORSKI, A., ALVAREZ, M., CHEIBUB, J.A., LIMONGI, F., “O que mantém as democracias?“, *Lua Nova*, no. 40/41, Ago/1997;

RODRIK, D., FERNANDEZ, R. “Why is trade reform so unpopular? On status quo bias in policy reforms”, NBER, 3269, Feb/1990;

RODRIK, D., FERNANDEZ, R. “Resistance to reform: status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty”, *The American Economic Review*, Dec/1991;

RODRIK, D. “The positive economics of policy reforms”, *The American Economic Review*, May/1993;

SAFATLE, C., BORGES, J., OLIVEIRA, R., “Anatomia de um desastre: os bastidores da crise econômica que mergulhou o país na pior recessão de sua história”, Portfolio-Penguin, 2016;

SINGER, A., “O Lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)”, Editora Companhia das Letras, 2018;

SOLA, L., “Ideias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo”, Edusp, 1998;

SOUZA, C., “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”, *Sociologias*, Porto Alegre, julho-dezembro/2006;

WEBER, M., “Ciência e política, duas vocações”, Editora Cultrix, 4ª. edição, 1984;

WEFFORT, F. C. (Org), “Os clássicos da política”, São Paulo, Editora Ática, volume 1, 14ª. Edição, 2010;

WILLIAMSON, J., “Latin American adjustment: how much has happened”, Institute for International Economics, 1990;

WILLIAMSON, J., Kuczynski, P., “Depois do consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina”, Saraiva, 2004.