

**NEM NEOLIBERALISMO,  
NEM DESENVOLVIMENTISMO:  
O CORPORATIVISMO DE ESTADO  
NO BRASIL DE 1990 A 2014**  
*NEITHER NEO-LIBERALISM  
NOR DEVELOPMENTALISM:  
STATE CORPORATISM IN BRAZIL  
FROM 1990 TO 2014*

Juarez Varallo Pont\*

**RESUMO:** O artigo pretende demonstrar que, passados 24 anos desde o primeiro governo eleito diretamente após o regime militar, os modelos econômicos implantados no País não foram nem neoliberais, nem desenvolvimentistas, se consideradas suas definições econômica e sociológica. Os governos situados no suposto campo neoliberal (Collor, Itamar e FHC), durante o período de 1990 a 2002, por vezes deram claros sinais de retrocesso ideológico, ou de pragmatismo político, seja patrocinando políticas populistas, seja mantendo a forte presença do Estado na economia. Por sua vez, a ascensão de governos ditos de centro-esquerda, no período de 2003 a 2014, não lhes confere a condição de desenvolvimentistas, na medida em que tal ascensão implicaria um papel mais ativo do Estado na economia, induzindo o crescimento econômico sustentável. O Estado, nesse período, embora permanecesse participando do processo econômico, teve como principal opção política reduzir desigualdades. Essas, embora necessárias, se mostraram insuficientes para aproveitar a oportunidade que a conjuntura internacional propiciava ao País de ingressar em um ciclo desenvolvimentista, propriamente dito. Essa opção, mais populista, implantou um tipo particular de corporativismo estatal, ao mesmo tempo em que contemplou certa dose de irresponsabilidade fiscal.

**Palavras-chave:** neoliberalismo; desenvolvimentismo; populismo; corporativismo estatal; irresponsabilidade fiscal.

---

\* Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná; Pesquisador colaborador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná (NUSP/UFPR), Curitiba, PR, Brasil; e-mail: [jvpont1949@gmail.com](mailto:jvpont1949@gmail.com)

**ABSTRACT:** *This article intends to demonstrate that after 24 year since the first elected government after the military regime the economic models implemented in the country were not neoliberal nor developmental if considering their economic and social definitions. The governments sat on supposed neoliberal field (Collor, Itamar and FHC) from 1990 to 2002 in many times gave clear signs of idealism regression or political pragmatism by sponsoring populist policies or through a strong presence of the State in the economy. In the other hand, the rising of governments who self-declared center-left wings during the period 2003 to 2014, may not grant themselves the condition of developmental in a sense that such would imply a more active part of the State in the economy which ought to lead to a more sustainable economical growth. Although the State during this period continue to participate on the economical process it chose as its main political option the reduction of inequalities. Even though such actions were needed they've proven to be insufficient to take advantage of the favorable opportunity international situation offered to enter in a developmental cycle. This more populist option implemented a particular corporatist state and at the same time contemplated a certain dose of fiscal irresponsibility.*

**Keywords:** *neoliberalism; developmentalism; populism; state corporatism; fiscal irresponsibility.*

## PARTE I – ALGUNS CONCEITOS NECESSÁRIOS

Em outra publicação defendi que o governo Lula tinha retomado um ciclo desenvolvimentista no País, depois deste ter experimentado uma tentativa de implantação de um modelo neoliberal com a ascensão de Collor, ampliada nos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) <sup>1</sup>. Essa tese, entretanto, foi aos poucos sendo contestada pelos fatos, pois FHC, embora tentasse, não conseguiu implantar um regime econômico de corte neoliberal, *stricto sensu*. A seu turno, Lula e Dilma Rousseff, por estarem submetidos aos mesmos condicionantes de seus antecessores, somente podem ser considerados desenvolvimentistas, *lacto sensu*.

<sup>1</sup> Refiro-me à minha tese de doutoramento em Sociologia, defendida junto ao Departamento de Ciências Sociais (DECISO) da UFPR, em junho de 2012.

Teoricamente, o conceito de neoliberalismo é uma redefinição do liberalismo clássico, influenciado pelas teorias econômicas neoclássicas. O neoliberalismo está assentado em uma poderosa base ideológica, que criara corpo ao longo dos anos de 1960 nos EUA, se difundira pelo mundo na década de 1970, e que viria influenciar de forma significativa, a partir dos anos 80, as posições políticas assumidas por governos latino-americanos, sob a orientação do “Consenso de Washington”.

Sua origem ideológica vai ser encontrada na Escola Austríaca de Economia (da qual Hayek é a figura exponencial). Sua doutrina defende o direito irrestrito à liberdade, entendida aqui como pilar de sustentação do Estado de Direito, cuja função primordial é garantir a primazia da liberdade econômica sobre as “exigências legais e administrativas discriminatórias”, vale dizer, a regulamentação e a interferência estatais, sobretudo no campo das relações de trabalho. Para além desse corolário central, a doutrina liberal professa outros princípios, como o reconhecimento da propriedade privada como condição para a liberdade econômica e política e, fundamentalmente, a supremacia do mercado como instrumento capaz para dirimir as diferenças e premiar os vitoriosos com o lucro.

Essas bases ideológicas orientaram o liberalismo econômico de Milton Friedman. Sob sua batuta, o liberalismo e, posteriormente, o neoliberalismo difundiu a ideia de que ele seria o modelo mais eficaz para a promoção do bem-estar moral e material dos indivíduos, do mesmo modo que o credo liberal de Hayek defendia a supremacia do indivíduo sobre o Estado.

As raízes desse monopólio ideológico “remontam à década rebelde, mas adquiriram musculatura enquanto o pensamento conservador diagnosticava, nos anos de 1970, o problema da ingovernabilidade democrática e propunha o fim das políticas keynesianas e de bem-estar social” (Fiori, 2007, p.50). Durante o governo Nixon já eram perceptíveis as primeiras manifestações dessa restauração conservadora. Mas a disseminação em escala mundial só ocorreu, de fato, após as vitórias eleitorais de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, o que provocou uma convergência no campo das ideias e

das políticas econômicas que viriam a consagrar, em pouco tempo, a nova hegemonia mundial: o pensamento único neoliberal.

Por sua vez, recebe o nome de desenvolvimentismo qualquer tipo de política econômica que tenha como meta o crescimento da produção industrial e a expansão da infra-estrutura, com participação ativa do Estado, como base da economia e o conseqüente aumento do consumo. No Brasil, o desenvolvimentismo foi representado por uma política de resultados, aplicada pelo governo Juscelino Kubitschek e aprofundada pelo regime militar (1964-1985), durante a vigência do “milagre econômico”.

Essa base doutrinária, que recebe influência de Keynes e, mais recentemente, de economistas neo-keynesianos como Paul Davidson<sup>2</sup> e Joseph Stiglitz (Prêmio Nobel de Economia)<sup>3</sup>, defende a complementaridade entre Estado e mercado como forma de superar a hipótese dogmática de que os mercados são sempre eficientes, porquanto a realidade tem mostrado que só em circunstâncias excepcionais os mercados são eficientes. Ademais, do ponto de vista da teoria econômica pura, estudos mostram que certas intervenções governamentais em nada prejudicam a eficiência da economia. Ao contrário, certas intervenções se fazem necessárias para maximizar a eficiência econômica do sistema. Embora as conclusões de Stiglitz e Greenwald<sup>4</sup> não autorizem, de forma alguma, a intervenção indiscriminada do Estado em qualquer setor da economia, elas demonstram claramente que quase sempre existem situações em que uma intervenção governamental eficiente é necessária para se atingir um nível superior de “eficiência de Pareto”<sup>5</sup> em relação à que seria obtida apenas pela ação espontânea das forças do livre mercado.

2 Para um aprofundamento de sua obra, ver Paul Davidson: *Trajectoria Intelectual*. In: Nova Escola de Pesquisa Social, New York.

3 Acerca da influência keynesiana sobre a obra de Stiglitz, ver Canuto, O. e Ferreira Junior, R. R. *Assimetrias de informação e ciclos econômicos: Stiglitz é keynesiano? Texto para Discussão*. IE/ UNICAMP, Campinas, n. 73, mai. 1999.

4 Para uma ampliação das posições de Stiglitz e Greenwald acerca da imperfeição dos mercados ver Greenwald, B. e Stiglitz, J. E. *Externalidades em economias com informação imperfeita e mercados incompletos*. In: *Quarterly Journal of Economics*, n 90, 1986.

5 Referência à denominada “Lei da Eficiência de Pareto”, proposição devida ao engenheiro e economista franco-italiano Vilfredo Frederico Damaso Pareto, publicada em 1897. O “ótimo de Pareto” ocorrerá, quando existe uma situação (A) onde ao se sair dela, para que “um ganhe”, pelo menos “um perde”, necessariamente. Desta forma, uma situação econômica é ótima no sentido de Pareto se não for possível melhorar a situação de um agente, sem degradar a situação de qualquer outro agente econômico.

Em alguma medida, essas conclusões se aproximam de outra fonte doutrinária do desenvolvimentismo, a escola cepalina neo-estruturalista, que tomando por base que a industrialização latino-americana não foi suficiente para resolver os problemas de desigualdades sociais da região, defende a adoção de uma estratégia de “transformação produtiva com equidade social”, que permita compatibilizar um crescimento econômico sustentável com uma melhor distribuição de renda.

Finalmente, em relação ao tipo particular de corporativismo de Estado que permeou (e continua permeando), com maior ou menor intensidade, as relações entre o Estado e a sociedade brasileira no período analisado neste artigo, recorro às observações de Armando Boito Jr. (2002). Para o autor, em que pese o capitalismo brasileiro ter sofrido importantes transformações sob a política neoliberal, o neoliberalismo não teria provocado nenhuma transformação importante na estrutura sindical corporativa de Estado, herdada do período varguista. Essa tese se sustenta no fato de que no “modelo” brasileiro, os trabalhadores sempre foram excluídos como parceiros dos acordos corporativos em torno das políticas econômicas mais relevantes. A participação dos trabalhadores, sob forte controle do Ministério do Trabalho, ficou circunscrita às políticas trabalhista e previdenciária. De tal modo que as mudanças havidas no cenário nacional pós-1990, não afetaram a organização institucional do sindicalismo brasileiro que “continua baseada no sindicato reconhecido pelo Estado, na unicidade sindical, na fragmentação dos trabalhadores em sindicatos de categoria e de base municipal, nas taxas sindicais obrigatórias impostas a todos os trabalhadores do mercado formal, inclusive os não-sindicalizados, e na tutela da Justiça do Trabalho sobre a ação reivindicativa dos sindicatos” (Boito Jr., 2002, p. 60).

Na história do Brasil por diversas vezes a estrutura sindical corporativa esteve em risco, notadamente durante o regime militar de 1964-1985. Bastou, todavia, uma reforma desta estrutura para que ela sobrevivesse. A política de afrouxamento do controle do governo sobre os sindicatos e consagrada pela Constituição de 1988, aplacou a crítica que as lideranças mais combativas endereçavam à estrutura

sindical. Portanto, a chegada ao poder da frente neoliberal, em 1990, não representou uma ruptura no regime político, de tal modo que a estrutura sindical continuou em pé, revelando, uma vez mais, sua força e sua capacidade de adaptação.<sup>6</sup>

Diante do exposto, a chegada do neoliberalismo, notadamente a partir de 1990, não obstante ter acarretado prejuízos aos interesses dos trabalhadores, passou a atender às demandas da maioria do empresariado nacional, que via o Estado como um entrave ao desenvolvimento e à inserção do país num mundo que se tornava cada vez mais globalizado. Nesse sentido, abertura comercial, privatização da produção de mercadorias e de serviços, desregulamentação do mercado de trabalho e redução dos gastos sociais do Estado, surgiam como ideias e valores que, de um lado apresentavam o mercado como a forma mais eficaz para a alocação dos recursos disponíveis e para o desenvolvimento intelectual e moral do cidadão e, de outro lado, estigmatizavam a intervenção estatal na economia como geradora de desperdícios e de dependência do cidadão diante da burocracia do Estado. Em outros termos, o mercado passava a ser o lugar da eficiência e da liberdade individual, enquanto o Estado era o lugar da ineficiência e do privilégio.

Mas é importante ter presente o caráter ideológico desse discurso. No Brasil o neoliberalismo não acabou com a intervenção do Estado na economia, não implantou a concorrência nem a soberania do consumidor. A intervenção do Estado na administração do câmbio e dos juros e o financiamento com recursos públicos, via BNDES, para os programas de privatização veio a desmentir a primeira premissa. A concorrência, que iria aumentar a produtividade e a eficiência das empresas, não ocorreu; ao contrário, estabeleceram-se novos monopólios e oligopólios, cujo controle, em sua maior parte, está fora dos limites do País. A prometida soberania do consumidor igualmente ficou apenas no campo das intenções, haja vista a ação das Agências Reguladoras, que por vezes parecem mais se preocupar em defender os interesses das empresas reguladas do que os da sociedade, sua finalidade institucional.

---

<sup>6</sup> Para um aprofundamento deste tema, ver Boito Jr., A., *Reforma e persistência da estrutura sindical*. In: Boito Jr., A. (org.). *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. São Paulo, Paz e Terra, 1991.

A que ser considerado que no campo das classes dominantes a política neoliberal provocou modificações importantes no interior do “bloco no poder” (falando como Poulantzas). Primeiramente, verificou-se o crescimento das grandes empresas monopolistas, nacionais e estrangeiras. Em segundo lugar, mas não menos importante, o capital financeiro fortaleceu sua posição em detrimento das grandes empresas industriais. Em terceiro, a “nova burguesia de serviços”, ligada ao comércio da educação, saúde e previdência, aumentou sua taxa de lucro, expandiu seus negócios e cresceu muito sob o liberalismo.

Ademais, a política neoliberal criou problemas para outras frações do bloco no poder. A burguesia nacional de Estado, representada pelo setor da burocracia pública civil e militar, que controlava as empresas estatais, começou a definhar na exata medida do avanço das privatizações. A grande burguesia interna, ligada à produção industrial, passou manifestar sua insatisfação com determinados aspectos da política neoliberal, sendo compensada através da desregulamentação do mercado do trabalho e das privatizações, intensificadas entre 1995-1998. Entretanto, a média burguesia industrial, alijada dos leilões de privatização, teve que se contentar apenas com a desregulamentação do mercado de trabalho. Mas tal compensação era insuficiente. Apoiada no protecionismo e no arrocho salarial, a burguesia industrial, de fato, acostumou-se a produzir mercadorias de má qualidade e vendê-las a preços elevados.

Por outro lado, a ruptura desse sistema de proteção determinada pelos governos neoliberais da década de 1990, aliada a perda de poder político e econômico da indústria, levou parcelas consideráveis do setor industrial a contestar a política econômica em vigor, abrindo portas para uma alternativa desenvolvimentista, representada pela eleição de Lula à presidência da República.

Mas, mesmo sob o governo Lula, o Estado não pode promover à volta ao protecionismo à indústria nacional, uma vez que se encontrava premido pelo constrangimento que a globalização econômica impõe aos Estados, reduzindo seu campo de ação em favor dos interesses nacionais.

Essa redução do campo de ação do Estado em favor da indústria foi mitigada pela nova postura do BNDES, que passou de fi-

nanciador das privatizações para promotor de atividades produtivas. Também o aumento do crédito para consumo, os programas sociais como o Bolsa Família, a valorização do salário mínimo, possibilitaram a incorporação de uma massa considerável de brasileiros ao mercado interno, estimulando a produção de bens de baixa intensidade tecnológica, compatíveis com a estrutura produtiva nacional, embora não fosse mais possível a reconstituição do antigo “tripé desenvolvimentista”, no qual, em uma clara divisão do trabalho, a infraestrutura ficava a cargo das empresas estatais, a produção industrial de alta tecnologia e maior capacidade financeira, sob a responsabilidade das empresas multinacionais aqui instaladas, enquanto que a produção de bens intermediários e de consumo ficava reservada à empresa nacional.

Ainda que em menor escala, essa ação estatal levou autores consagrados a pensar na reconstrução de um novo pacto desenvolvimentista (Bresser-Pereira, Diniz). Contudo, falar em pacto implica assumir compromissos mútuos e metas a serem atingidas, e tais estiveram ausentes ao longo do governo Lula. Cada nova situação foi sendo tratada a partir de demandas setoriais, não articuladas globalmente. Primeiro, porque a indústria carece de uma entidade efetivamente de cúpula, em que pese o salto que a CNI demonstrou na última década, em termos de qualidade de representação. Segundo, porque o *lobby* das entidades setoriais tem sido mais eficaz na defesa de interesses específicos de setores da indústria.

Essa atuação da sociedade em direção ao Estado, no caso, setores empresariais da sociedade, parecia indicar a instauração de neocorporativismo no Brasil. Contudo, uma análise mais acurada dessa situação desautoriza qualquer tentativa nesse sentido, por vários motivos.

Desde logo porque não se configurou uma demanda global da sociedade em relação ao Estado, apenas setores específicos agiram desta forma. Ademais, porque os partidos políticos ficaram absolutamente alheios (e aliados) desse processo, porque mesmo após a redemocratização do País, foram incapazes de se integrar com a sociedade na busca de um projeto para a Nação, restringindo-se a disputas paroquiais por recursos e poder. Por derradeiro, porque os

trabalhadores não participaram dessa articulação, uma vez que suas entidades de representação, não obstante gozarem da maior autonomia outorgada pela Constituição de 1988, limitaram-se a demandas de natureza econômica por melhores salários, aproveitando o momento econômico propício, bem como a lutar pela manutenção do imposto sindical compulsório e pela unicidade sindical, estando longe de pensar na integração dos trabalhadores em um projeto de longo prazo, que assegure sua participação em todas as discussões relevantes para o momento atual e futuro da Nação.

Por certo que a intervenção do Estado ocorrida a partir de 2003 e intensificada no segundo governo Lula (2006-2010), não tem o mesmo ímpeto das intervenções havidas nas décadas de 1930 até 1970. Naquele tempo estava configurado um claro corporativismo de Estado. Nos dias atuais, entretanto, em face a diluição da representação industrial, e da maior autonomia das entidades na defesa de interesses gerais – como a redução do “custo Brasil –, ou de interesses específicos – como a redução do IPI para determinados setores –, não se pode afirmar que o corporativismo estatal, nos moldes daquele implantado na era Vargas, ainda persiste. Por outro lado, tampouco pode-se pensar em termos de um corporativismo societal ou, muito menos ainda, em termos de um neocorporativismo.

Diante desse impasse, a atual relação Estado/empresariado industrial no Brasil poderia ser classificada como um *fraco corporativismo setorial*, como propõe Eli Diniz, uma vez que a presença de uma representação corporativa de interesses no interior do aparelho de Estado esteve (e está) voltada à preservação de aspectos específicos da política econômica, em particular o protecionismo, a reserva de mercado e a alocação de incentivos e subsídios, ademais de estar restrita a certos estágios do processo decisório, principalmente relacionados à consulta e à implementação.

Mas minha tese não corrobora a posição de Diniz, porque: a) diferentemente do corporativismo societal europeu, o empresariado nacional não teve a preocupação de propor um projeto para o País que, mesmo sendo concebido em seu próprio benefício, ainda assim seria uma contribuição à Nação. Ao contrário, limitou-se a buscar

soluções setoriais e de curto prazo;<sup>7</sup> b) nos acordos (setoriais) implementados, a presença institucional da representação dos trabalhadores não se fez notar. Foi o Estado que garantiu a manutenção dos postos de trabalho, salvo os casos de demissão por justa causa, nos acordos firmados com setores da indústria que tiveram o IPI reduzido; e c) a ausência do reforço mútuo entre partidos e organizações de representação de interesses, com os primeiros atuando como elementos catalizadores das demandas da sociedade, é outra condição que afasta o Brasil do corporativismo societal.

Por fim, considerando, de um lado, que no Brasil, desde a década de 1990, o mercado passou a ser o centro da atividade econômica, permanecendo como tal mesmo em um governo teoricamente de centro-esquerda, e de outro lado, que a presença do Estado continua sendo essencial para os interesses da indústria brasileira que, longe de recuperar o *status* que ostentava até a o final da década de 1980, teve mais uma vez na ação estatal a possibilidade de reerguer-se, voltando a ser um setor importante no contexto da economia nacional, tudo isso em um ambiente democrático, é possível classificar o Brasil, diante das peculiaridades do capitalismo nacional, como sendo um *fraco corporativismo de Estado*.

## PARTE II – A INCLINAÇÃO NEOLIBERAL E A REALIDADE CORPORATIVA

O retrocesso econômico verificado na chamada “década perdida” dos anos de 1980, foi o terreno fértil para que Collor, um arriista político, tentasse implantar um governo de inclinação neoliberal, mesmo sem contar com uma base de sustentação política no Congresso e ter contra si a desconfiança de grande parte da população. Sua aventura neoliberal materilizou-se através do fechamento de agências estatais e privatização de algumas empresas públicas de menor expressão, sem que tais ações significassem uma alteração significativa no aparato econômico estatal, construído desde a

---

7 A ressalva a essa postura fica por conta do IEDI (Instituto de Estudos de Desenvolvimento Industrial), formado por grandes industriais do País, que elaborou documentos que propõem alternativas para a indústria e para o País.

década de 1940 e ampliado, sobremaneira, durante o regime militar.

Acerca da ação política de Collor, Ricardo Antunes (2004), em um interessante exercício teórico, faz alusões às conexões existentes entre este e o bonapartismo – o de Luis Bonaparte, que promoveu um golpe de Estado na França. Segundo o autor, a primeira dimensão intrínseca ao bonapartismo remete ao fato de que nos seus projetos os interesses gerais da ordem são sempre prevaletentes, mesmo quando, em alguns aspectos conjunturais, os setores dominantes são atingidos. “O Plano Collor é exemplar a este respeito. Tem um *télos* que visa à modernidade do grande capital e, para alcançar tal objetivo, implementa algumas medidas que, em sua imediatidade, e só neste plano, ferem aspectos de setores do capital” (Antunes, 2004, p. 8).

O autor está se referindo às medidas iniciais do Plano Collor, notadamente o confisco parcial de depósitos à vista e mesmo da caderneta de poupança, por afetarem diretamente a vida do cidadão comum e dos próprios empresários. As ações reativas às demandas do empresário, que as atitudes de Collor pareciam denotar, cumpriam, segundo a interpretação de Antunes (2004), a imediatidade acima referida.

O certo é que, a essência do Plano Collor, aquilo que ele tinha de mais substantivo, ainda que seu conteúdo não fosse devidamente explicitado, estava reunido na Exposição de Motivos nº 45, de 15 de março de 1990, elaborada por Zélia Cardoso de Mello, então Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento. A referida Exposição dava suporte doutrinário à Medida Provisória nº 155 (de 15 de março de 1990), que instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND) o qual, na prática, constituía a condensação e reavaliação dos instrumentos jurídicos que disciplinavam o programa de desestatização, levado a efeito no País, nos últimos três anos, bem como dos projetos de lei de autoria dos Poderes Executivo e Legislativo, em tramitação no Congresso Nacional.

O referido Programa tinha por objetivo central cumprir “o papel de reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo para a iniciativa privada atividades atualmente exploradas pelo setor público”. A reordenação prevista no Programa, segundo a visão da ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello,

traria “expressivos ganhos na eficiência da Administração Pública como um todo, uma vez que seus esforços serão utilizados mais racionalmente nas efetivas prioridades do Governo”. Também havia uma clara alusão à revitalização da economia brasileira, a partir da “retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas pelo Estado à iniciativa privada, uma vez que estes investimentos encontram-se cerceados, em face dos constrangimentos financeiros enfrentados pelo setor público”. Como consequência dessas ações “o parque industrial será modernizado, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nacional nos diversos setores da economia”.

Esse conjunto de intenções, em que pese sua falta de detalhamento e a despeito das dificuldades que as empresas foram submetidas com o confisco temporário acima descrito, soava como música aos ouvidos do grande empresariado e de suas entidades de representação. Inicialmente, porque o conjunto de medidas anunciadas era a materialização do ideário neoliberal que seduzira esses mesmos segmentos empresariais. Em segundo lugar, mas não menos importante, porque tornavam real a perspectiva do controle de estatais altamente estratégicas e rentáveis por parte desse mesmo empresariado.

Mas há pontos que afastam o projeto de Collor do bonapartismo clássico, o que é visível em sua essencialidade, em seu *télos*, e não em sua dimensão superficial. Tal situação implica captar as articulações recíprocas entre as dimensões econômicas e políticas presentes no Plano. Em sua essência, o Plano propunha-se a dar um salto para a modernidade capitalista. Apresentava-se como um “neojuscelinismo” mesclado com o ideário do pós-1964, contextualizado para os anos de 1990. Tratava-se de acentuar o modelo produtor para exportação, competitivo ante as economias avançadas, franqueando a produção local aos capitais monopolistas externos. Tudo em clara integração com o ideário neoliberal, que tinha na privatização do Estado o outro requisito essencial.

O desenho nitidamente neoliberal identificado no Plano Collor para obtenção desse *télos* seguiu, em dose única, o essencial do receituário do FMI: o enxugamento da liquidez, o quadro recessivo

decorrente, a redução de déficit público, a “modernização” (privatização) do Estado, o estímulo às exportações e, seguindo a prática recorrentemente utilizada em nosso país, o arrocho salarial.

Por outro lado, o “intervencionismo exacerbado” presente no Plano, e que desagradou aos setores mais à direita, era, de fato, a medida necessária para uma lógica de um Estado que se queria todo privatizado. Tratava-se da simbiose entre a proposição política autocrática e a essencialidade de fundo neoliberal. O caso chileno mostra que não há nenhuma incompatibilidade entre essas duas proposições. Assim, o confisco de recursos financeiros, o aumento da carga tributária sobre os ganhos de capital, a punição aos abusos do poder econômico, os crimes contra o Estado, entre outros, atingiram apenas na imediatidade, na superficialidade os interesses do grande capital, pois o horizonte aberto com o Plano lhe era francamente favorável. O mesmo, todavia, não se podia dizer em relação ao pequeno e médio capital e à chamada economia informal. Esses setores, presos no “aqui e agora”, ficam temerosos diante de projetos que impliquem perdas iniciais, mesmo com a perspectiva de ganhos posteriores. A resistência inicial da burguesia industrial ao varguismo, ao longo dos anos de 1930, e a reação ao Plano Cruzado, em 1986, explicitada na escassez de produtos, são alguns exemplos deste temor. Para além dessa postura pragmática, o Plano não era exatamente o que dele esperava a burguesia nacional. Como dito anteriormente, ela estava habituada a ter respostas para o presente, sendo pouco afeita às perspectivas de futuro, e os resultados do primeiro ano de governo de Collor foram desastrosos do ponto de vista econômico.

Assim é, que o “projeto Collor” não apenas não caminhou como retrocedeu e desorganizou o País. Sonhava “com uma nação que participe, como filhote crescido, do clube dos países ricos, de fotografia neoliberal, uma espécie de grande Coréia no Atlântico Sul” (Antunes, 2004, p. 12). O que se viu, entretanto, foi um país dócil ao grande capital externo, que apenas se aproveitava da concorrência intermonopolista. Vislumbrou a modernização capitalista sucateando o capital estatal, destruindo o pequeno e médio capital, implodindo a tecnologia nacional, substituindo-a por uma tecnologia

forânea, ao mesmo tempo em que abriu o parque produtivo local para o capital que detinha essa tecnologia. Em decorrência, ainda que muitas empresas tenham feito um enorme esforço para superar o “hiato tecnológico” que as separava das empresas estrangeiras aqui aportadas, não tiveram forças para fazer frente à entrada indiscriminada de produtos estrangeiros permitida pelo governo Collor, a qual o IEDI viria denunciar como desleal, ou “importabando”.

A consequência dessa abertura comercial, sem as devidas salvaguardas, com a redução abrupta das taxas de importação, largamente utilizadas pelos governos anteriores como “política industrial”, na medida em que serviam como proteção à ineficiente indústria nacional, carente de tecnologia e de recursos financeiros próprios, foi a ação neoliberal mais contundente do governo Collor.

A ironia dessa situação é que o governo Collor, mesmo tendo seguido, em seus termos mais gerais, o ideário neoliberal inscrito nas “orientações” do FMI, já não contava com a plena confiança do capital externo que, naquele momento, tinha outras áreas de investimento mais estáveis e ávidas desses capitais.

Com a renúncia de Collor a ascensão de Itamar Franco se deu em um contexto marcado no campo político, pelo bonapartismo de Collor; no campo institucional, pelo alto grau de corrupção em que estava mergulhado o governo; no campo econômico, por um simulacro de neoliberalismo subordinado aos interesses do grande capital.

Para além das graves questões acima referidas, o governo Itamar também teve que enfrentar um processo de desindustrialização, que se fazia acompanhar de uma forte recessão e da privatização de parte do capital produtivo estatal, orientados pela visão minimalista de reforma do Estado. “Cortes de pessoal e extinção de órgãos sem critérios claros implicaram de fato a mutilação do aparelho burocrático, agravando os problemas de irracionalidade e ineficiência herdados da antiga ordem” (Diniz, 2005, p, 12). O novo governo, herdou, portanto, uma aguda crise econômica, social, política e ética, cujo simultaneidade não encontrava paralelo na história republicana brasileira até aquele período.

Entretanto, desde seu início, o governo Itamar foi marcado

por uma dualidade, que passou a constituir seu traço distintivo. Esta ambiguidade se fez presente nas proposições do político Itamar e nas ações do presidente Itamar. O primeiro, oriundo de uma escola política com um passado pontilhado por traços reformistas e nacionalistas, falava em combate à miséria e na construção de um projeto nacional autônomo e independente. O segundo, assimilado pelos interesses da ordem, abraçou o “projeto de modernização” em curso. A construção de um projeto autônomo e independente, se converteu na continuidade das privatizações, sendo a da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a de maior repercussão. “Na sua primeira variante, reencontra-se, no plano simbólico, com o seu passado; na segunda, que é a essencial, insere-se no universo e no fluxo dos interesses dominantes” (Antunes, 2004, p. 22).

Sob o governo Itamar Franco, com seu perfil tão nacionalista quanto ambíguo, foram frustradas novas tentativas de ações neoliberais. Ao contrário, este distanciou-se do liberalismo, aproximando-se mais do modelo de concertação política instaurado na Espanha com o Pacto de Mançloa, procurando aproximar empresários e trabalhadores, com a mediação governamental, através das chamadas “câmaras setoriais”, cujo êxito no Brasil limitou-se ao setor automotivo.<sup>8</sup>

Entretanto, a tentativa de implantação de um modelo de concertação econômica tentada por Itamar foi boicotada pelos demais setores econômicos, que a viam como uma prática danosa aos seus interesses mais imediatos, pois distintamente do modelo europeu, a tradição corporativa brasileira consagrou a representação de interesses no interior do aparelho de Estado, muito embora esta representação tenha se limitado a questões específicas da política econômica – como a definição de medidas protecionistas e a concessão de incentivos e subsídios –, bem como a certos estágios do processo decisório, principalmente a consulta e a implementação. Ademais, no “modelo” brasileiro, os trabalhadores foram excluídos como parceiros dos acor-

---

8 Os denominados Pactos de Mançloa são acordos firmados no Palácio de mesmo nome, na Espanha, em 25 de outubro de 1977, envolvendo o Governo de Adolfo Suárez, partidos políticos, Assembleia Constituinte, Câmara dos Deputados, entidades empresariais e de trabalhadores, cujo objetivo era adotar uma política econômica que pudesse interromper a escalada inflacionária, cuja previsão para 1978 era de 47%. Os acordos incluíam, também, a correção dos salários de acordo com as metas de inflação.

dos corporativos em torno das políticas econômicas mais relevantes. A participação dos trabalhadores, sob forte controle do Ministério do Trabalho, ficou circunscrita às políticas trabalhista e previdenciária.

Por fim, é preciso recordar que esse boicote foi também patrocinado por setores da própria burocracia estatal, preocupados com a formulação daquele que viria a ser denominado “plano Real”, chefiado pelo ministro da Fazenda e posteriormente presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. De tal modo que é possível afirmar que a iniciativa neoliberal mais ousada do governo Itamar foi a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN. Ao longo de seu curto governo, verificou-se um “retrocesso” ideológico no que respeita à obediência ao ideário neoliberal.

Esse cenário, todavia, foi sendo modificado com a eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República. Sob a nova ordem, empresas públicas consideradas ícones do estatismo empresarial brasileiro foram privatizadas, como a Vale do Rio Doce, a Telebrás e suas subsidiárias regionais, a Embratel, empresas siderúrgicas com capital estatal, além de bancos comerciais e de desenvolvimento estaduais, empresas de distribuição e geração de energia, navegação de cabotagem, ferrovias, portos, empresas de transporte aéreo, dentre outras.

Ao contrário do que dispunha o programa de governo de FHC, os recursos advindos das privatizações, que seriam destinados a investimentos em saúde, educação, segurança, alimentação e infraestrutura foram, em sua maior parte utilizados para manter a cotação (artificial) do real em paridade com o dólar americano, o que gerou um enorme déficit em conta corrente do país com o exterior, estimulando a importação de produtos estrangeiros, o turismo internacional por parte de brasileiros, ao mesmo tempo em que aprofundou o processo de desindustrialização que havia se iniciado no governo Collor.

Também ao longo do governo Fernando Henrique, foram eliminados os últimos canais institucionalizados de negociação ainda existentes no interior da burocracia governamental, rompendo-se com uma das marcas distintivas do antigo modelo corporativo. Comissões e conselhos econômicos, integrados por agentes técni-

cos e lideranças empresariais, desapareceriam como integrantes do quadro de agências setoriais de natureza consultiva e deliberativa. No âmbito da política macroeconômica, entre 1990 e 1994, o CMN (Conselho Monetário Nacional) teve seus integrantes reduzidos de 17 para 3 membros, reforçando seu perfil técnico.<sup>9</sup>

Também foi eliminado, como já referido, o espaço de atuação das Câmaras Setoriais, que propunham negociações de acordos tripartites em torno de políticas voltadas para o enfrentamento de problemas que diziam respeito a certas cadeias produtivas, duramente afetadas pela concorrência externa, como as cadeias da indústria automobilística, da construção naval – esta praticamente extinta durante o governo FHC –, do vestuário, entre outras.

Assim, o desmonte das bases institucionais do Estado desenvolvimentista ocorrido na década de 90, contribuiu para acelerar o esgotamento do antigo modelo. As coligações sociopolíticas que lhe deram sustentação vinham sendo abaladas desde a década anterior pelos efeitos das transformações na ordem internacional. Nos anos 90, aquele tipo de Estado se desestruturou como resultado de uma ação deliberada do governo, tendo como consequência a eliminação de seus suportes institucionais, como o aparato protecionista e as já referidas instâncias de negociações, observando-se ainda uma drástica redução do Estado-empresário e a radicalização da abertura externa da economia, privilegiando, enfim, uma estratégia de atração do capital internacional.

Mas em que pese a ocorrência do insulamento burocrático, as linhas de comunicação entre o empresariado e a burocracia estatal não foram interrompidas ao longo do período. Durante a gestão de FHC, observou-se mesmo um forte intercâmbio e intensa comunicação entre líderes empresariais e autoridades governamentais, embora sob a forma de contatos de teor mais pessoal do que institucional, os denominados “anéis burocráticos” de que falava o sociólogo Fernando Henrique Cardoso. Por outro lado, o pragmatismo que tem se constituído na estratégia de ação política mais eficaz do empresaria-

---

9 O CMN, que fixa as metas de inflação e outras importantes variáveis da política macroeconômica, como a taxa de juros de longo prazo, passou a ser composto no governo FHC pelo Ministro da Fazenda (que o presidia), pelo Ministro do Planejamento e pelo Presidente do Banco Central.

do industrial, fez com que ministros de Estado fossem às entidades de representação mais expressivas (FIESP e CNI) para debater pontos da agenda pública de interesse do empresariado. Como uma forma de retribuição, ou política de boa vizinhança, algumas agências governamentais promoviam audiências públicas para ouvir a opinião de empresários sobre determinadas políticas.

Todavia, mesmo que a presença de representantes do setor privado industrial, como a CNI, estivesse prevista em certos organismos do governo federal, como os Conselhos Curadores do BNDES e do FGTS, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e alguns Conselhos de Contribuintes do Ministério da Fazenda, essa participação ficava contida a espaços específicos e laterais, fora das instâncias nas quais, efetivamente, se tomavam as decisões estratégicas responsáveis pela definição das linhas mestres da política governamental.

Entretanto, mais do que as privatizações, foi a reforma do Estado executada pelo governo FHC a mais importante contribuição do grupo que ascendeu ao poder, capitaneado pelo PSDB, à ideologia neoliberal que o orientava. Ela se efetivou a partir do consenso interno de que as potencialidades do ideário nacional-desenvolvimentista, principalmente no que diz ao papel destinado ao Estado, eram consideradas esgotadas por esse bloco político. Segundo seu diagnóstico, esse modelo mostrava-se superado por três motivos:

- Pela crise fiscal, devido a crescente perda de crédito estatal, o que tornou a poupança pública negativa.
- Pelo esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado.
- Pela antiquada forma de administração estatal, caracterizada pela gerência político-burocrática.

Assim, a reforma do Estado no Brasil deveria ser entendida, de acordo com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, publicado em novembro de 1995,<sup>10</sup> dentro de um contexto de redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se tornar o promotor e regulador. Com o programa de privatizações estaria se reconhecendo a crise fiscal, expressa na limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Já pela liberação comercial abandonava-se a estratégia protecionista de substituição de importações. Dessa forma, o Estado assumiria o papel menos executor ou prestador de serviços, visando ao aumento de sua *governança*,<sup>11</sup> estímulo ao desenvolvimento de novas tecnologias, retomada de investimento das empresas, redução da dívida pública e fortalecimento do mercado de capitais.

Ocorre que um dos entraves ao processo de redefinição do papel do Estado brasileiro estava localizado no controle estatal ainda exercido em determinadas áreas de infraestrutura do país, como o setor elétrico, as telecomunicações e o setor de petróleo e gás natural.

O setor elétrico, embora não se constituísse um monopólio estatal *stricto sensu*, já que coexistiam empresas privadas e estatais na área de distribuição de energia, era um setor que, segundo a visão dominante no governo FHC, precisava ser liberado de alguns entraves, uma vez que as empresas estatais estavam concentradas na área de produção. Os setores de telecomunicações, petróleo e gás natural, por sua vez, por se constituírem em monopólios estatais – exceto a distribuição de combustíveis e gás – de acordo com a Constituição Federal de 1988, necessitavam da quebra ou flexibilização desses monopólios para serem privatizados. Assim, em 13 de fevereiro de 1995 foi aprovada a Lei nº 8.987/1995 (Lei das Concessões) de autoria do ex-senador Fernando Henrique Cardoso que regulamentava,

---

10 *Brasil. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, versão 9.8.95, Câmara da Reforma do Estado, Presidência da República, Brasília, 1995. Para um aprofundamento do tema a cerca das origens da reforma do Estado no Brasil e sua efetiva implementação, ver *Agências Reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político institucional*. Coordenação de Nunes, E. de O. ... [et al.], 2007.

11 O termo “governança”, segundo a definição dada por Bresser-Pereira no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado de 1995, refere-se à capacidade de o Estado de implementar de forma eficiente suas políticas públicas.

de forma geral, as concessões e permissões de serviços públicos – previsto no artigo 175 da CF de 1988.<sup>12</sup>

Na mesma esteira, a Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional vários projetos de emenda constitucional (PECs), com o objetivo de eliminar dispositivos constitucionais que impossibilitavam a continuidade do processo de privatização, entre os quais se destacam a PEC 06/95 (flexibilização do monopólio do petróleo e gás) e a PEC 03/95 (flexibilização do monopólio das telecomunicações). Apesar de constituírem temas polêmicos, a ampla base de apoio parlamentar do governo Fernando Henrique Cardoso logrou a aprovação das propostas de privatização em discussão.

Mas com a constituição das Agências Reguladoras dos setores privatizados e/ou concedidos à exploração pela iniciativa privada, ocorrida após as vitórias no Congresso Nacional, que se deu o coroamento do processo conduzido pelo Conselho de Reforma do Estado, cujos principais membros eram Luiz Carlos Bresser-Pereira, Sérgio Henrique Hudson de Abranches e João Geraldo Piquet Carneiro.

As agências reguladoras atuam sobre setores vitais para a economia e para a sociedade, que apresentam diferentes graus de dinamismo e avanços tecnológicos. Caracterizam-se por atrair, complementar ou contrariar interesses privados e públicos, produzindo regras e normas que imputam custos às unidades reguladas. Toda regulação tem impacto sobre os custos das unidades produtivas reguladas. Regular é, também, imputar custos. Não seja surpresa, portanto, a permanente e inevitável atração fatal que os regulados têm pelos reguladores. Se não se pode evitá-los, resta convencê-los. Se não se pode convencê-los, resta domesticá-los. Se não se pode domesticá-los, resta capturá-los

As considerações acima conceituam com clareza impar o processo de criação e atuação das agências reguladoras no Brasil. Regulados e reguladores são xifópagos gerados pela economia de mercado, de tal forma que o aparato regulatório, criado para sanar imperfeições do mercado, torna-se, ele mesmo, um mercado no qual

---

12 O art. 175 da Constituição Federal determina que: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

a regulação é “comprada” e “vendida”. Provedores de serviços licenciados pelo Estado, entendem a regulação como uma mercadoria monopolista de Estado, que tanto pode ser boa ou não ser. Tanto pode estar voltada para a defesa do interesse público quanto pode ser preservadora de privilégios. Tudo está diretamente relacionado a quem a demanda, e de quem tem o poder para fazê-la existir.

Partindo do princípio de que não existe regulação neutra, nem inocente, nem toda a regulação é contra o regulado, de tal sorte que muitos regulados a abençoam, buscando normas regulatórias que os protejam da competição, que lhes diminuam os custos, que criem barreiras à competição, que os mantenham no mercado, que os preservem de demandas do público. No Brasil, o regime aperfeiçoado com as agências reguladoras, constituiu verdadeira reforma do Estado, conquanto essas, podendo assumir distintos estatutos jurídicos, apontam para a existência de um “Estado dentro do Estado”. Com efeito, elas exercem funções do Executivo, tais como concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos. Também lhes são atribuídas funções típicas do Legislativo, como criação de normas, regras, procedimentos, com força legal sob a área de sua jurisdição. Ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações, as agências desempenham funções próprias do Judiciário.<sup>13</sup>

Restaria acrescentar que a reforma do Estado proposta (e executada) pelo governo FHC, na qual a estratégia protecionista era um dos pontos da antiga ordem que deveriam ser eliminados, transformou-se, através das agências reguladoras, em nova e sofisticada forma de protecionismo, ainda que mascarada sob o marketing da “modernidade”, que caracterizou as políticas públicas implementadas no período.

Aqui se confirmam, com clareza exemplar, as observações de Bauman (2001) acerca da “modernidade líquida”. A reforma, ou refundação do Estado brasileiro, implicaria a eliminação dos antigos sólidos com vista à construção de um admirável mundo novo, livre deles para

---

<sup>13</sup> O temor de que as agências se transformem em instâncias sem controle é manifestado em artigo de Wald, A. e Rangel de Moraes, L., *Agências Reguladoras*, publicado na Revista de Informação Legislativa, a.36, n. 141, jan./mar., 1999, pp. 159 e 165. Para os autores, as ações contra as suas decisões, e eventualmente contra outras autarquias de caráter especial com características análogas, como o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), deveriam ser de competência originária dos Tribunais Regionais Federais.

sempre. Tal como em Bauman, a reforma serviu apenas para limpar a área para novos e aperfeiçoados sólidos; para substituir o conjunto herdado de sólidos deficientes e defeituosos por outro conjunto, aperfeiçoado e preferivelmente perfeito, e por isso não mais alterável. Assim, pode-se afirmar, sem medo pecar por excesso, que foi sob no governo FHC que se verificou a “versão brasileira” mais próxima do ideário neoliberal.

Contudo, apesar das privatizações e da reforma do Estado promovidas pelo governo FHC, não houve, de fato, a implantação de um modelo liberal, porque as reformas neoliberais implementadas na década de 90 não reuniram condições de superar o legado corporativo construído ao longo do trajeto desenvolvimentista no Brasil, a despeito da deliberada intenção de FHC de sepultar a denominada “era Vargas”. Ademais, considerando que o modelo neoliberal clássico advoga que a ascensão social se dá através da meritocracia – de difícil execução em um país com tamanhas desigualdades de renda e dificuldade de acesso a estudo fundamental de qualidade –, e que o mercado é único instrumento capaz de elevar a renda das pessoas, algumas programas assistenciais como o de combate à miséria, implantados sob a tutela intelectual de Ruth Cardoso (antropóloga e esposa de FHC), e a permanência da forte presença do Estado na Economia desqualificam o governo FHC como neoliberal.

## **PARTE II – ENTRE A INCLINAÇÃO DESENVOLVIMENTISTA E A REALIDADE ECONÔMICA**

Em que pese até o final da década de 1990, setores governamentais e empresarias continuassem a defender o ideário neoliberal, o certo é que desde a segunda metade da década de 1980, o Banco Mundial vinha alterando sua posição acerca da importância do papel do Estado em países emergentes, como o Brasil. Para essa mudança de posição muito contribuíram economistas como Evans, Rueschmeyer e Skocpol<sup>14</sup>, os quais, tomando por base o sucesso dos denominados “tigres asiáticos”, (Coreia do Sul, Tailândia, Taiwan, dentre outros) defendem que o Estado, desde que eficiente e fortale-

<sup>14</sup> Dentre os textos mais influentes dos autores referidos destaca-se *Bringind the State Back*, Cambridge, USA, Cambridge University Press, 1985.

cido economicamente, pode se constituir em elemento central para o desenvolvimento econômico. O próprio governo FHC, no final do segundo mandato, já dava sinais de refluxo no ímpeto privatista inicial, criando um ambiente menos restritivo à atuação do Estado no Brasil.

Foi essa mudança, forçada pela percepção de que o modelo adotado não trouxera os benefícios almejados, que levou os empresários industriais a se aproximarem de setores da sociedade descontentes com os rumos da economia e das condições sociais que dela derivavam, o que acabou sendo decisivo para as chances de vitória de uma coalizão de centro-esquerda liderada por um ex-operário e ex-líder sindical, o que representou um marco na construção da democracia sustentada no Brasil, implicando um passo importante no sentido da plena aceitação do princípio da alternância do poder.

Nesse contexto, a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República se constituía em esperança de estabelecer uma lógica mais igualitária de relação societal entre Estado, elites dirigentes e setores subalternos. Todavia, no primeiro mandato de Lula (2003-2006), verificou-se a submissão a um padrão de governabilidade baseado na ordem construída a partir de 1990, com os governos de Collor e, fundamentalmente, de FHC, sob a justificativa de que havia uma correlação de forças desfavorável às mudanças que durante anos foram defendidas pelo partido, de tal modo que o que se viu foi a inserção subalterna na ordem global e a reprodução das mazelas do capitalismo dependente. Em decorrência, a política macroeconômica do novo governo teria como missão contornar o risco de agravamento da asfixia cambial, mantendo as condições fiscais sob controle; concretizar investimentos competitivos para sustentar o superávit comercial; evitar o caos das expectativas inflacionárias, impedindo a reinstalação de formas de indexação de preços, salários e rendas; consolidar a confiança na sustentabilidade do crescimento, devolvendo esperança e autoestima à toda sociedade brasileira.

Embora houvesse uma forte tensão entre continuidade e mudança, em seus dois primeiros anos de mandato, Lula não teve outra alternativa a não ser dar continuidade aos fundamentos da política macroeconômica estabelecidas sobretudo no segundo mandato de FHC.

Mas ainda que tímidas e premidas pela realidade econômica desfavorável, algumas mudanças passaram a ser percebidas no novo governo, como ocorreu na área da política externa. Uma segunda mudança, esteve localizada nos esforços para abrir espaços e criar condições institucionais para a execução de uma política industrial afirmativa. Uma terceira mudança pode ser observada no progressivo aprofundamento das políticas sociais, que passaram a ter um alcance muito mais expressivo do que no governo anterior.

Paralelamente, a matriz corporativa, como um legado da “era Vargas”, que o governo FHC não conseguiu destruir, se fez presente desde o primeiro governo Lula. Assim, diversos instrumentos da tradição desenvolvimentista retomaram significado, como a política de aumento do salário mínimo como elemento de ativação do mercado interno, o fortalecimento de agências e empresas estatais – BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica e Petrobrás – a retomada de arenas voltadas ao diálogo com o setor privado empresarial, como o CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Ao mesmo tempo, verificou-se a manutenção da legislação trabalhista, tanto no que tange a direitos, quanto ao que respeita a traços corporativos retrógrados, como o imposto sindical, a unicidade sindical e a área de atuação municipal e fragmentada do sindicato.

Também já era nítida a preocupação do governo com a incorporação política do setor produtivo e com a ampliação dos canais de negociação. Para além da inclusão de empresários em sua equipe ministerial, e ainda longe de se constituir um pacto, o presidente Lula empenhou-se particularmente na aproximação com o empresariado nacional, estabelecendo uma nova estrutura institucional, que tinha por objetivo acomodar interesses divergentes e construir consensos em torno da necessidade de implantar uma política industrial ativa. Essa aproximação resultou altamente positiva para o empresariado nacional, ao mesmo tempo em que serviu para eliminar temores residuais porventura existentes acerca do comportamento do governo.

Entretanto, se os indicadores positivos alimentavam o otimismo do governo quanto de diversos setores empresariais, chegando a

especular-se sobre a possibilidade de ter sido deixada para trás a fase da longa estagnação observada entre 1980-2003, a manutenção de uma política monetária que combinava juros altos e câmbio apreciado, recebia a crítica tanto do mundo acadêmico quanto do mundo empresarial, sendo que este ainda acrescentaria àquelas críticas a não redução do “custo Brasil”: diminuição da carga tributária, redução do custo de financiamento das atividades produtivas, melhoria da infraestrutura – portos, estradas e energia – e a flexibilização da legislação trabalhista.

Em conclusão, na análise do primeiro governo Lula, ficou evidente de que a criação de condições para a retomada do crescimento sustentado seria um importante fator de mobilização dos interesses empresariais. Na mesma direção, passou a ser bem recebida pelo empresariado, a possibilidade de se articular uma ampla coalizão política em torno da formulação de alternativas que rompessem a semiestagnação do país. Para tanto, na percepção dos industriais, seria necessário inverter a equação “juros altos + câmbio valorizado”, identificada como fator responsável pelo baixo crescimento da economia brasileira. Por fim, a disposição do governo em manter o diálogo com os empresários e suas entidades de representação, tenderia a ser um ponto relevante na construção de uma nova aliança empresariado-governo, aspecto que reapareceu no debate da sucessão presidencial de 2006. Mas apesar dos avanços nada autoriza o primeiro governo Lula ser designado desenvolvimentista.

A contundente vitória de Lula, mais expressiva ainda do que a de 2002, teve como dado positivo a constatação de que os empresários tinham amadurecido politicamente e, desde 2002, estavam preparados para a aceitação da alternância do poder e o respeito às regras do jogo democrático.

Reeleito o presidente Lula, a ação de seu governo foi no sentido de induzir um novo processo de crescimento econômico, o que levou ao entendimento precipitado de que um novo ciclo desenvolvimentista estava em curso. É fato que programas voltados à construção da casa própria, como o “Minha Casa, Minha Vida”, direcionaram vultosos recursos para a construção civil de pequeno e médio porte, enquanto que o PAC – Programa de Aceleração do

Crescimento – liberava recursos ainda mais significativos para obras de infraestrutura (ampliação de portos e aeroportos, refinarias de petróleo, estradas), atendendo às grandes empreiteiras nacionais com reflexos em vários setores da cadeia industrial. Simbólico, por ser a primeira grande iniciativa em termos de desenvolvimento em anos, o PAC não atingiu a sua meta de investimentos. Contudo, mesmo em proporções menores do que o anunciado, a injeção de recursos provenientes do programa estimulou o investimento produtivo, com reflexos altamente positivos do ponto de vista social e econômico, seja pelo aumento do emprego formal, seja pelo aumento da renda das pessoas, seja pela ampliação do mercado interno.

Ademais, algumas condições estruturais que haviam sido implantadas, ainda no primeiro governo do presidente Lula, passavam a surtir efeito. A expansão das exportações fora uma dessas condições, na medida em que abriu novos horizontes comerciais às empresas brasileiras, ainda que a maior parte dessas exportações estivesse atrelada às *commodities*.

De outra parte, as medidas assistencialistas e compensatórias adotadas simultaneamente, antes de constituírem a base estrutural para o desenvolvimento socioeconômico sustentável, serviram apenas para mitigar o sofrimento do povo, ao mesmo tempo em que se prestavam a preservar a “paz social”, preocupação permanente das elites nacionais.

Assim, a intervenção estatal no campo econômico, durante o governo Lula, oscilou entre uma intenção desenvolvimentista e a realidade econômica, condicionada às restritas possibilidades de um aparelho liberal intrinsecamente patrimonialista, que submete o setor público aos imperativos dos grandes (e também dos pequenos) negócios, condicionando o Estado aos parâmetros da ordem.

Dentre as ações “desenvolvimentistas” levadas a cabo destacasse o estímulo ao crescimento econômico, sob a égide da conjuntura internacional, determinado fundamentalmente pelo ciclo especulativo que elevou os preços das *commodities* e incentivou um gigantesco afluxo de capitais para os chamados mercados emergentes.

Na mesma linha, é possível identificar a redução da concentração pessoal da renda, com programas de transferência de renda (Bolsa Família, em especial), cujo montante, aplicado, todavia, cor-

responde a menos de 10% dos gastos com a rolagem da dívida interna ou do montante de isenções fiscais dadas a setores empresariais.

Notou-se, ainda, uma maior intervenção do Estado na economia através da elevação do gasto público, a despeito dos condicionantes acima referidos. A economia também foi revitalizada pelo aumento do crédito através de agências estatais. Essa política, entretanto, veio a se constituir em uma verdadeira “vitória de Pirro”, na medida em que o sobre-endividamento viria a comprometer a capacidade de consumo das famílias, decretando o retrocesso econômico verificado a partir de 2011, acirrado particularmente em 2014 e 2015.

Ainda sobre a intervenção do Estado na Economia e preciso ressaltar o papel desempenhado pelo BNDES, como alavanca dessa nova fase. Sob a nova ordem, o Banco mudou o enfoque de sua atuação, deixando de ser o agente que financiava as aquisições de empresas estatais privatizadas, para retornar ao seu papel histórico de financiar a produção, através de novos empreendimentos e/ou ampliação dos existentes. Na mesma linha, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal ampliaram o crédito para o financiamento da produção e da construção civil, com a consequente geração de empregos.

Nesse sentido, é inegável que em relação ao emprego e à renda, houve uma sensível melhora. O emprego formal cresceu durante os oito anos do governo Lula em proporção muito maior do que nos oito anos do governo Fernando Henrique, com 11.256.669 e 1.211.990 novos postos de trabalho, respectivamente. O mesmo se pode dizer da evolução do salário mínimo, cujos efeitos se fazem sentir na renda geral das famílias, uma vez que o salário mínimo valorizado impacta para cima nos demais salários pagos na economia. Entre 1995 e 2002, o salário mínimo cresceu 23,9%. Entre 2003 e 2010, esse crescimento foi da ordem de 74,7%. Essa política de valorização do salário mínimo, combatida sob a alegação de populismo econômico, interferiu diretamente sobre um universo de 24 milhões de trabalhadores, incluindo mais de 16 milhões de aposentados e pensionistas, tendo um impacto significativo na distribuição da renda do trabalho, com reflexos diretos sobre a expansão do mercado interno de consumo de massa, o que interessa diretamente a indústria nacional.

Poder-se-ia, nesse ponto indagar se, diante do acima transcrito, não estaria o governo Lula fazendo com que o Brasil ingressasse em um novo ciclo desenvolvimentista?

Contestando esta hipótese, os economistas Reinaldo Gonçalves e Antonio Corrêa de Lacerda,<sup>15</sup> com análises distintas, consideram que o governo Lula, ao lado de seus reconhecidos méritos, perdeu a oportunidade de conduzir a política econômica para um rumo que reduzisse a vulnerabilidade externa, reavaliasse a questão do câmbio apreciado e da taxa de juros elevada, dando, assim, oportunidade das empresas nacionais concorrerem em melhores condições no mercado internacional.

Segundo Reinaldo Gonçalves, a ocorrência do NADA (Nacional Desenvolvimentismo às Avessas), acrônimo criado por, e de outros desacertos na condução da política no governo Lula, vão explicar, em grande medida, o pífio desempenho econômico do primeiro governo Dilma e a desaceleração da economia que se viria posteriormente.

Na análise que Antonio Corrêa de Lacerda faz dos dois mandatos de Lula, o autor esclarece que o Real foi a moeda que mais se valorizou entre 58 maiores economias, o que fez com que o País perdesse competitividade *vis-à-vis* os principais países concorrentes. Ainda segundo o autor, essa valorização excessiva do Real, fez com que o Brasil subsidiasse as importações e inviabilizasse as exportações de industrializados.

Lacerda considera que a moeda artificialmente forte, entorpeciu e criou a falsa sensação de riqueza. Não por acaso, não apenas a China, o caso mais emblemático, mas outros países em sua fase de desenvolvimento, optaram por manter uma moeda fraca, com o intuito de estimular, juntamente com outros instrumentos de fomento à competitividade, o valor agregado local, os investimentos produtivos, as inovações e as exportações. Com base em suas considerações, o autor previa que o futuro do Brasil seria pouco otimista, lançando dúvidas de aquele era um caminho minimamente sustentável para o País, e por conseguinte, no longo prazo, para as empresas? Seria possível abrir mão de gerar renda, empregos e tecnologia, em

---

<sup>15</sup> Uma crítica à política econômica do governo Lula, é encontrada nos textos dos autores mencionados, publicados na revista *Economistas*, editada pelo Conselho Federal de Economia (COFECON), Ano III, nº 8 – Out./Nov., 2011, cujos títulos são, respectivamente, *Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas* (p. 06-19), *Câmbio, desindustrialização e vulnerabilidade externa* (pp. 20-23) e *Desindustrialização: o Debate sobre o caso Brasileiro* (p.24-29).

troca do País se tornar, no limite, apenas um entreposto comercial?

Portanto, para os autores citados, o governo Lula não foi desenvolvimentista.

Por sua vez, Ignacy Sachs considera que o governo Lula, ao lado de seus reconhecidos méritos, perdeu a oportunidade de incorporar a dimensão de planejamento em seu governo. A expansão da indústria no período 2003-2010 não teria partido de uma clara política industrial, fruto de prévio planejamento, mas do aproveitamento de oportunidades estruturais e conjunturais. Para Sachs, Lula ainda poderia ter aproveitado seu capital político para extirpar o planejamento autoritário, ainda vigente, no qual o planejador cria as justificativas técnicas para a decisão política tomada “ex-post”, e ter investido no planejamento público-privado (não autoritário), no qual, em num ambiente democrático, estivessem presentes o Estado, os empresários, os trabalhadores e a sociedade civil organizada.<sup>16</sup>

Em conclusão, pode-se afirmar que mesmo não desconsiderando os avanços obtidos no governo Lula, no sentido de reativar a atividade econômica e, em decorrência, ampliar a renda das pessoas e o mercado interno, fica evidente que essa forma mais incisiva de participação do Estado brasileiro, reassumindo sua posição histórica de indutor do crescimento econômico, seja como agente produtivo direto, seja criando condições de estímulo à atividade privada, não foi acompanhada de correções na política macroeconômica, principalmente no que diz respeito à taxa de câmbio, que se manteve apreciada, e aos juros, ainda elevados, ambos inibidores de um processo de industrialização interno capaz de fazer frente à concorrência externa e reestabelecer um efetivo processo desenvolvimentista. .

Mas em que pesem as críticas às inconsistências da política macroeconômica do governo Lula, assim como a conjuntura econômica favorável em 2010, (PIB de 7,50%), foi responsável pelo triunfalismo que inebriou o governo, o crescimento industrial de 10,5%%, inebriou grande parte dos empresários nacionais.

Em decorrência, a economia foi o principal carro-chefe da campanha eleitoral de Dilma Rousseff, escolhida pelo PT para concorrer à

<sup>16</sup> Conferência proferida na FIEP, em 2011, no Seminário sobre Desindustrialização no Brasil, que contou ainda com a presença de Luiz Carlos Bresser-Pereira, José Luiz Oreiro e Gilmar Mendes Lourenço.

eleição presidencial, sucedendo a Lula e tornando-se a primeira mulher a ser eleita chefe de Estado e chefe de governo em toda a história do Brasil.

A eleição de Dilma Rousseff representou, a despeito das inconsistências macroeconômicas acima referidas, o desejo de continuidade às políticas econômicas e às políticas sociais do governo Lula: a) o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); b) Luz para Todos, programa criado em 2003, com o objetivo de levar luz elétrica à população rural; c) valorização do salário mínimo; d) Bolsa Família, programa de transferência direta de renda que até 2010 distribuía anualmente cerca de 13 bilhões de reais beneficiando mais de 30 milhões de pessoas.<sup>17</sup>

Apesar de ser eleita com lastro nesse respeitável capital político, a presidente Dilma teve que enfrentar muitos desafios, a começar pelo fato de ter iniciado seu mandato sob o estigma da “sombra de Lula” que criou constrangimentos em função da montagem de um governo pluriclassista e pluripartidário que exigiria muita habilidade e capacidade de negociação, ou seja, “jogo de cintura”, qualidade que Dilma revelou não deter. Ademais, Lula preenchia no governo de Dilma um lugar simbólico, conhecido como “lulismo” – a ascensão dos mais pobres através de uma política de inclusão social.

Não bastasse a “sombra” de Lula, este montou um “condomínio de poder” – a distribuição de cargos e benesses à base aliada – assim como deixou de “herança” ministérios de “porteira fechada” e ministros sustentados por ele na transição de governo.

Ainda, é preciso considerar que a chegada do PT ao poder não rompeu com os vícios da Velha República. Ao contrário, o partido e o governo Lula reproduziram os velhos métodos da política nacional, ancorados no patrimonialismo e no clientelismo, sob a justificativa que esses métodos eram necessários e indispensáveis para manter a governabilidade.

No campo econômico, os primeiros tempos do governo Dilma oscilaram entre medidas keynesianas e de caráter liberal, re-

---

<sup>17</sup> O programa Bolsa Família é uma ampliação e consolidação dos programas sociais lançados no governo FHC, sob a coordenação de sua esposa, a antropóloga Ruth Cardoso. Criticado pela oposição como eleitoreiro, quando implantado pelo governo Lula, em sua defesa havia o fato de que seu custo (cerca de 30 bilhões de reais em 2015) representa um valor bem menor do que o pago mensalmente pelo governo à banca, para rolagem da dívida interna.

presentadas por um discurso desenvolvimentista e medidas efetivas ortodoxas. De todo modo, o primeiro ano do governo não apresentou surpresas, na medida em que se assistiu a continuidade da política macroeconômica anterior, em especial a que norteou o segundo mandato de Lula, ou seja, uma política econômica orientada pela busca do crescimento econômico, porém atenta à política fiscal. Em outros termos, sua política macroeconômica foi orientada por medidas heterodoxas entremeadas por medidas ortodoxas, o que é facilmente identificado na preocupação do cumprimento de metas fiscais – em particular o monitoramento da política cambial –, com ênfase à obtenção de superávit primário.

Essas contradições relacionadas à área econômica geraram uma forte polêmica sobre o caráter do seu governo. A preocupação com inflação gerou um mal estar e até mesmo um paradoxo: o crescimento econômico – base ideológica do desenvolvimentismo – permanecia como um mantra, mas as medidas fiscalistas e a decisão de “cortar na própria carne” iam à contramão do crescimento ao estimular a desaceleração da economia pelo medo do recrudescimento da inflação.

De toda forma, no plano interno, e como medida paliativa, o governo Dilma deu sequência ao modelo supostamente neodesenvolvimentista iniciado no governo Lula e que se caracteriza por três vertentes: a) o Estado investidor, que se caracteriza por um conjunto de grandes obras de infraestrutura financiadas pelo Estado brasileiro para promover o crescimento econômico do país; b) o Estado financiador, que se caracteriza pelo fortalecimento de grupos privados de capital nacional em setores estratégicos; e c) o Estado social, que age como apaziguador da miséria e da desigualdade social – exemplo maior do Estado Social é o “Plano Brasil sem Miséria”, lançado em junho de 2011.

Como se veria posteriormente, essas medidas não seriam suficientes para garantir um crescimento sustentado da indústria nacional, agravado pela apreciação do câmbio, das altas taxas de juros, da carga tributária crescente e da falta de linhas de crédito para exportação, em franco descompasso com outras economias concorrentes.

Infelizmente o governo Dilma parece não ter aprendido com a crise de 2008, que tinha “ensinado” que uma vez iniciada no sis-

tema financeiro, chega à economia real, espalhando-se dos países mais ricos aos mais pobres, passando por países em desenvolvimento. Numa economia globalizada, todos os recantos do mundo, com maior ou menor intensidade, são afetados de uma forma ou de outra, de tal forma que a crise econômica enfrentada pelo governo Dilma ameaçou a estabilidade econômica, pondo em risco o processo de controle da inflação.

Ao mesmo tempo, verificou-se a retração das exportações e a redução do saldo da balança comercial. Também a política econômica adotada pelo governo federal não evitou a queda do PIB e o comprometimento das contas nacionais, com destaque para o agravamento do processo de endividamento do setor público. O custo do financiamento da dívida pública atingiu 5,2 % do PIB, em 2014, implicando a transferência de 240 bilhões de dólares ao ano de recursos da sociedade, via pagamento de impostos e taxas, para os credores da dívida pública, vale dizer, o sistema financeiro e aplicadores em títulos do Tesouro.

Também uma questão estrutural, herdada pelo governo Dilma, estava longe de ser superada. Trata-se da crescente desindustrialização da economia brasileira.<sup>18</sup> O peso da indústria de transformação na economia que já fora da ordem de 30% nos anos de 1970, decresceu para cerca de 20% na década de 2010. Proporcionalmente ao encolhimento da indústria na composição do PIB brasileiro, assistiu-se ao crescimento da dependência de produtos primários (*commodities*), em evidente processo de reprimarização da economia, pelo avanço do agronegócio e da mineração. Assim, ao mesmo tempo em que a pauta de exportações brasileira era (e é) fortemente lastreada em produtos básicos – *commodities* e mercadorias de baixa tecnologia –, cresce a pauta de importações de bens manufaturados com maior tecnologia agregada.

Para além dos efeitos econômicos dessa correlação desfavorável, é preciso ter-se em conta que economia desindustrializada implica perda de competitividade no mercado internacional. Ademais, é na indústria de transformação que se desenvolve pesquisa e tecnologia, o que possibilita ganhos para o conjunto da economia de um país. Não menos grave é o fato de que a desindustrialização preca-

<sup>18</sup> A este respeito, ver as análises de Reinaldo Gonçalves e Antonio Correa de Lacerda, anteriormente citadas.

riza o mercado de trabalho, na medida em que os melhores salários encontram-se na indústria de bens manufaturados, sendo nesse setor que as categorias de trabalhadores e seus sindicatos conquistam melhores condições de remuneração e trabalho, “puxando” a pauta de reivindicações do conjunto dos trabalhadores “para cima”.

A presidente Dilma tinha, e acredita-se que continua tendo, uma clara visão do papel fundamental do Estado na condução do desenvolvimento nacional. O que ela não teve foram condições objetivas para alavancar um novo ciclo de crescimento econômico sustentável. Crise internacional, decréscimo nas exportações e no saldo da balança comercial, erro na tomada de decisões em política econômica, ausência de uma política externa consistente, falta de apoio de sua “base aliada”, dentre outros fatores, impediram que o Estado exercesse o papel fundamental historicamente por ele ocupado, pois a presença empresarial do Estado em setores estratégicos da economia sempre foi, e continua sendo, de importância fundamental nas políticas de desenvolvimento do Brasil.

É consenso em política que todo governo costuma ser dirigido por um pequeno grupo capaz de tomar para si a responsabilidade de decisões políticas estratégicas. Mas, no atual governo é difícil identificá-lo com clareza. Quem compõe o “núcleo-duro” deste governo? Há uma multiplicidade de grupos, vários núcleos; esferas diversas e esparsas que se organizam por áreas ou por facilidade de aproximação com a presidente. Pessoas a quem Dilma eventualmente escuta e outras a quem dá ordens. De todo modo, grupos com pouca conexão entre si. Esses grupos estariam, possivelmente, na 1) formulação e operação de políticas de desenvolvimento; 2) na articulação política com setores sociais; 3) no relacionamento sempre tenso e precário com o Congresso Nacional; 4) na pressão de operadores políticos independentes; 5) no aconselhamento também independente, de influentes interlocutores para a política econômica e a gestão.

Por tudo isso é que o estágio atual da economia brasileira e suas perspectivas futuras desautorizam qualquer rotulagem desenvolvimentista. Ao contrário, as únicas ações visíveis estão voltadas à obtenção de recursos, via elevação de impostos, desmonte dos apa-

ratos de promoção social, as quais não se enquadram em apenas um rótulo, o de desespero para salvar uma situação cada vez mais difícil.

Dilma montou um governo à sua imagem e semelhança: técnico, mas de baixa densidade política, comprometido pela convicção, com diagnóstico controverso. Assim é que ao qualificar a presidente como “uma tecnocrata competente, trabalhadora”, irônico e ao mesmo tempo sincero, o ex-ministro Delfim Netto fala nas entrelinhas: uma tecnocrata, mesmo competente e trabalhadora, não é uma política.

Apesar de tudo isso, Dilma teve uma segunda oportunidade, ao vencer uma acirrada disputa com Aécio Neves. Mas o burocrata movido pela “ética da convicção” frequentemente, em nome de suas certezas, insiste nos erros, O político, da “ética da responsabilidade”, voltado a fins, revê meios, renegocia processos. O governo da presidente Dilma e o país carecem de Política e de Políticos, na acepção pura e gloriosa do termo. O país e o governo não sofrem pelo excesso, mas pela falta de política. E este parece ser a pior face da crise.

## CONCLUSÕES

O pífio crescimento econômico apresentado pelo Brasil ao longo da década de 1980, acrescido dos problemas estruturais da economia brasileira, como a questão da dívida externa e a baixa capacidade de investimentos, foi campo fértil para o ataque neoliberal desferido pelas entidades de representação do empresariado industrial e por parcelas da burocracia estatal contra o estado desenvolvimentista constituído entre os anos de 1930-1970.

No entanto, essas elites não foram capazes de dar conta dos complexos arranjos exigidos para a implementação de uma agenda de ajuste à globalização e dos requisitos da consolidação democrática em curso. Por um lado, a tecnocracia que permaneceu após o regime militar, habituada ao centralismo autoritário, era avessa ao diálogo e à convivência com opiniões que divergissem das decisões voltadas para um discutível “interesse nacional”, no qual a consolidação democrática soava muito distante. Por outro lado, embora defendesse a não intervenção do Estado na atividade econômica, o

empresariado industrial nacional mostrou-se incapaz de assumir o vácuo deixado pela retirada do Estado, após ter “privatizado” para si as formas atuais de funcionamento desse mesmo Estado. Em decorrência desses dois fatores, o Brasil ingressou em um processo gradual de desindustrialização prematura, combinado com taxas muito modestas de crescimento econômico, deixando o país sem uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Essa falta de visão das elites fez com que a crise aparecesse como sendo uma crise do Estado, quando na verdade era uma crise de toda a sociedade. Assim, o fato de ter sido obscurecida, impediu que o conjunto da Nação acordasse para a nova realidade. Essa miopia política impediu que o Estado brasileiro continuasse a ser o organizador e representante dos interesses políticos de longo prazo do empresariado industrial.

A elaboração da Constituição de 1988, em que pese ter desencadeado uma ampla mobilização política, marcada por intensa participação da sociedade civil, através de seus diferentes segmentos, não foi suficiente para superar a dificuldade do Estado em capitanear um novo surto de desenvolvimento, em face da fragilidade das contas públicas, do clima de incertezas econômicas e políticas, aliado ao ambiente político efervescente que se criara antes e depois da promulgação da Constituição de 1988.

Aquele cenário, em que a agenda pública dividia-se entre consolidar a ruptura com a ordem anterior ou enfrentar as dificuldades da conjuntura econômica, foi propício para a ascensão de Collor que, mesmo sem contar com uma sólida base parlamentar, deu início ao processo de reforma do Estado e de abertura e privatização da economia.

Contudo, as ações do governo Collor foram tão desastrosas do ponto de vista econômico, que o “projeto Collor” não apenas não caminhou como retrocedeu e desorganizou o País.

Por sua vez, Itamar Franco, além da política que enfrentou ao assumir para completar o mandato de Collor, teve que se haver com um acentuado processo de desindustrialização, que se fazia acompanhar de uma forte recessão e uma privatização do capital produtivo estatal, orientados pela visão minimalista de reforma do Estado.

Assim, a avaliação que se pode fazer acerca do breve governo Itamar é que ele saiu da história deixando como legado, no campo político, a consolidação da democracia, a despeito das graves crises parlamentares que enfrentou. No campo econômico, o Plano Real foi seu maior legado, ao permitir a estabilização econômica que outros planos tentaram alcançar e recorrentemente fracassaram, sendo o principal cabo eleitoral na eleição de Fernando Henrique a presidente da República.

Com a chegada de FHC à presidência da República, a desagregação da coalizão desenvolvimentista ainda remanescente tornou-se mais nítida, redefinindo-se drasticamente a agenda pública. Criavam-se as condições políticas para a execução de um conjunto de reformas imbuídas de um profundo viés ideológico voltadas para implantar uma nova ordem centrada no mercado.

Sob a nova ordem, passava a ter efetividade a intenção de enterrar a chamada “Era Vargas”, naquilo que a mesma tinha de mais característico, ou seja, intervencionismo estatal na economia, protecionismo, monopólio estatal na exploração de recursos minerais, energéticos e hídricos, manutenção de uma legislação trabalhista e sindical, entre outras.

Assim, as mudanças, introduzidas em sua maior parte no primeiro governo Fernando Henrique, para além de representarem um profundo corte com o passado, causaram impactos significativos sobre a sociedade, a economia e a ordem política, ao atingirem não apenas o modelo econômico, como também o tipo de capitalismo, a modalidade de Estado, as formas de articulação Estado-sociedade e o estilo de gestão pública.

De toda forma, FHC tem seu lugar assegurado na história política recente do País. Críticas à parte, dentre as realizações de seu governo, talvez a mais importante, foi a conclusão da transição política. É preciso recordar que em 1995 a memória do regime militar ainda era bastante presente. Neste contexto FHC assumia um país ainda abalado pelo impeachment de Collor; oito anos depois, o ministro da Defesa era civil; os direitos humanos se fortaleciam; a normalidade eleitoral era a regra; a alternância de poder se dava com a eleição de Lula; oito mais tarde, uma mulher, ex-guerrilheira seria eleita presidente da República. Alternância de poder e diversidade: sem dúvida, estava-se diante de um Brasil muito distinto de seu passado recente.

Por sua vez, a vitória de Lula representou um marco na construção da democracia sustentada no Brasil, implicando um passo importante no sentido da plena aceitação do princípio da alternância do poder. Entretanto, a manutenção de uma política monetária que combinava juros altos e câmbio apreciado, a despeito de um maior crescimento da economia fez com que economistas de prestígio, mesmo reconhecendo os avanços obtidos no governo Lula, no sentido de reativar a atividade econômica e, em decorrência, ampliar a renda das pessoas e o mercado interno, afirmam que essa forma mais incisiva de participação do Estado brasileiro, não foi acompanhada de correções na política macroeconômica, principalmente no que diz respeito à taxa de câmbio, que se manteve apreciada, e aos juros, ainda elevados, ambos inibidores de um processo de industrialização interno capaz de fazer frente à concorrência externa.

Mas analisando os 16 anos que correspondem aos governos FHC e Lula, observam-se os estertores do talento de uma geração que lutou pela democratização e consolidou a democracia. Ademais, os esforços e as realizações dos dois presidentes devem ser reconhecidos, não apenas *per si*, mas pela síntese que realizaram. Recorrendo a Maquiavel, houve *virtù* diante da *fortuna* que coube a cada um. Ademais, considerando nossa jovem democracia, não foi fácil, não foi pouco e foi rápido. Todavia, é um projeto ainda em construção que exige continuidade e aperfeiçoamento. O desenvolvimento e a inclusão social despertaram a necessidade de mais investimentos, mais produção, mais consumo (não artificial), mais escolas e qualificação, e de um melhor ambiente de negócios, com instituições robustas com regras claras e segurança jurídica. Em uma palavra, um círculo virtuoso se for continuado, que pode se transformar em perverso se for interrompido.

Todo governo tem seu desafio histórico. Alguns mais dramáticos, outros menos perceptíveis, porque as circunstâncias se revelam mais amenas. Esse é caso de Dilma Rousseff, que assumiria o governo em condições menos dramáticas que seus antecessores. Ao menos era essa percepção que prevalecia entre os analistas políticos e econômicos. A realidade encarregou-se, entretanto, de desmentir essas expectativas mais favoráveis.

É certo que o país se modernizou, mas estava longe de ser plenamente moderno. Era chegado o tempo em que obstáculos estruturais precisavam ser removidos e a sociedade esperava que a tecnocrata competente e bem intencionada fosse capaz de removê-los. Todavia essa remoção compreendia conflitos de interesses profundos, e quando o conflito aflora é chegado o tempo da política.

Com efeito, modernizar a política no mesmo ritmo da economia e da sociedade, implicaria custos poucos produtivos no curto prazo. As incertezas eram muitas e os incentivos poucos. E havia tanto por fazer, independente da política ou apesar dela, que o mais prático foi aceitar o primado da economia e do mercado sobre a política. A sociedade, todavia, pagou caro por esse erro, pois esvaziou a inescapável política. O interesse decaiu, a participação recuou. A tecnocracia passou a ser valorizada e ascendeu ao poder no Brasil e em várias partes do mundo. O problema é que aqui a política tinha envelhecido, perdido eficácia e a qualidade de quadros era declinante. O “tempo do mercado” se impunha e as maiorias parlamentares – inevitáveis – precisavam ser disciplinadas, maleáveis, menos questionadoras. É certo que a supressão da política dá velocidade ao processo, mas é incapaz de aperfeiçoá-lo.

Lendo Max Weber (“Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída, 1918”), é assombroso o *déjà vu* que se sente em relação ao Brasil atual. Avaliando o saldo do poder de Otto von Bismarck (1815-1898), Weber constata o apequenamento da política, esvaziada de sua nobreza, subjugada à grandeza do chanceler, dominado pela burocracia.

Política, no entanto, não apenas é inevitável, como necessária. A solução para os conflitos, arbitragem de perdas e ganhos, a criação do novo se dão por seu intermédio. A burocracia apenas cumpre e encaminha; a política elabora e decide. A burocracia é, antes, manutenção. A política, transformação. Na Alemanha de 1918, Weber sentia sua falta: “o que faltava era a direção do Estado por um político – não um gênio político, o que se espera ocorra uma vez em alguns séculos, nem mesmo um grande talento político, mas simplesmente por um político” (Weber, 1980, p. 28). A semelhança com o Brasil não é mera coincidência.

Se a Dilma foi deixado um país em vigoroso processo de modernização e crescimento, também lhe foi legado um país esvaziado de (legítima) política, sujeito ao fisiologismo, capaz de confundir burocracia e tecnocracia com bom governo. E é dessa tecnocracia que Dilma surge e de onde retira sua força aparente. Daí não ser difícil compreender sua indisposição para implementar uma pauta que contemplasse mudanças estruturais.

Ao final deste trabalho, verifica-se que a simples permanência de personagens como FHC e Lula no centro do debate revela um enorme desconcerto, sob vários aspectos: a) pouco se avançou para além dos erros e acertos de seus governos; b) há uma crise, se não um vazio, de liderança; c) não tem havido renovação de qualidade num sistema que tem se organizado por seleção adversa de quadros; d) não há criatividade nem elaboração de alternativas; e) a tecnocracia não é e nem substitui a política, embora seja útil para executar planos, programas e ações definidos por políticos sensíveis ao seu tempo e às reais necessidades da sociedade; f) assim, latente, o desafio histórico está suspenso.

O lado negro deste cenário é que na oposição não se vislumbra nenhuma alternativa confiável, porquanto lhe falta, igualmente, visão política. É difícil imaginar algo diferente numa oposição que, em quatro eleições (2002, 2006, 2010 e 2014), foi incapaz de expressar o novo, o avanço. Seu último candidato tinha como mantra o choque de gestão. Mas o Brasil precisa de mais um gerente? Se algum tipo de choque for necessário, seria, antes, um choque de política: um estadista capaz de olhar para o futuro e perceber, articular, conduzir os desafios históricos que este País precisa enfrentar. Boa gestão é obrigação, mas não basta, pois o Brasil precisa mais do que um síndico.

A conclusão que se chega é que, nem Collor, menos ainda Itamar Franco, foram neoliberais, cada um com seus problemas e convicções. Sob o governo de FHC o Brasil esteve mais perto de um regime neoliberal, descaracterizado pelo corporativismo estatal e patrimonialismo das elites privadas. Também Lula não conseguiu retomar um processo de desenvolvimentismo, restando a Dilma Rousseff arcar com a responsabilidade dos anos de irresponsabili-

dade fiscal. Mas para tanto precisaria ser, como dito antes, mais do que uma simples gerente. É preciso ter a dimensão política de uma estadista, que infelizmente ela não possui.

Assim, permaneceu, ao longo dos 24 anos cobertos por este artigo, o velho corporativismo de Estado, enfraquecido pela própria redução do Estado, em tamanho e em condições financeiras, mas ainda necessário para abrigar as ineficiências próprias e das elites que o sustentam.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. *A desertificação neoliberal no Brasil (COLLOR, FHC e Lula)*. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.
- BAUMAN, Z. *Modernidade líquida*; tradução: Plínio Dentzien. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- BOITO JÚNIOR, A. *Neoliberalismo e corporativismo de Estado no Brasil*. In: Do corporativismo ao neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra. ARAÚJO, M. C. (org.). São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.
- CANUTO, O e FERREIRA JUNIOR, R. R. *Assimetrias de informação e ciclos econômicos: Stiglitz é keynesiano? Texto para Discussão*. IE/ UNICAMP, Campinas, n. 73, mai.1999.
- DINIZ, E. *Empresários e Democracia: uma avaliação dos dois primeiros anos do governo Lula*. In: Seminário “La esperanza venció el miedo? Una evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil”. Universidade de Salamanca, Espanha, 23 a 25 de fevereiro de 2005.
- EVANS P., RUESCHMEYER D., SKOCPOL T. (eds.). *Bringind the State Back*. Cambridge, USA, Cambridge University Press, 1985.
- FIORI, J. L. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- GONÇALVES, R. *Governo Lula e o Nacional-desenvolvimentismo às Avessas*. Revista Economistas. Conselho Federal de Economia, Ano III, nº 8. Brasília, Out./Nov. 2011, pp. 06-19.

- GREENWALD, B. e STIGLITZ, J. E. *Externalidades em economias com informação imperfeita e mercados incompletos*. In: Quarterly Journal of Economics, n 90, 1986.
- JORNAL DOS ECONOMISTAS. CORECON/RJ e SINDECON/RJ, Nº 310, Maio de 2015.
- LACERDA, A. C. de. *Câmbio, desindustrialização e vulnerabilidade externa*. Revista Economistas. Conselho Federal de Economia, Ano III, nº 8. Brasília, Out./Nov. 2011, pp. 20-23.
- . In: Revista Economistas. Debate: *Retomar o Crescimento Econômico no Quadro de Crise Mundial Preservando as Conquistas Sociais*. Conselho Federal de Economia, Ano V, nº 15, Dez. 2014, p. 7.
- WALD, A. e RANGEL DE MORAES, L. *Agências Reguladoras*, Revista de Informação Legislativa, a.36, n. 141, jan./mar., 1999, pp. 159 e 165.
- WEBER, M. *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária*. In: Os Pensadores. Tradução: Maurício Tragtenberg. São Paulo: Abril, 1980.

**Recebido em:** 21/02/2016.

**Aprovado condicionalmente:** 09/02/2017.

**Aprovação final:** 22/02/2017.