



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Carlos Eduardo Santos Pinho

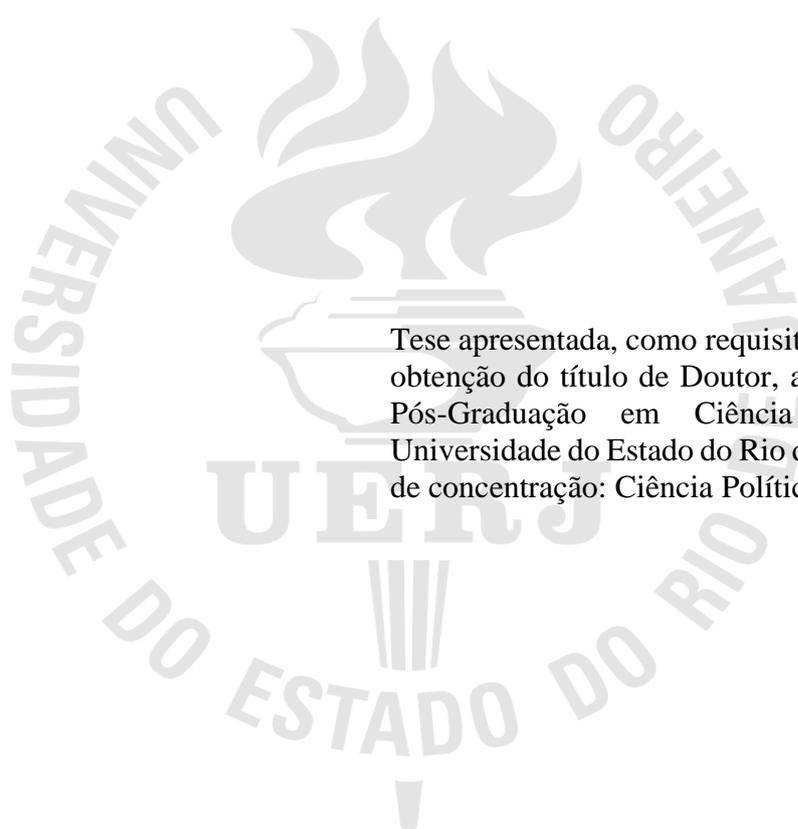
**Planejamento governamental no Brasil: trajetória institucional,
autoritarismo e democracia em perspectiva comparada (1930-2016)**

Rio de Janeiro

2016

Carlos Eduardo Santos Pinho

**Planejamento governamental no Brasil: trajetória institucional, autoritarismo e
democracia em perspectiva comparada (1930-2016)**



Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Renato Raul Boschi

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS

P654 Pinho, Carlos Eduardo Santos.
Planejamento governamental no Brasil: trajetória institucional, autoritarismo e democracia em perspectiva comparada (1930-2016) / Carlos Eduardo Santos Pinho - 2016.
440 f.

Orientador: Renato Raul Boschi.

Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Planejamento governamental- Brasil– Teses. 2. Corporativismo - Brasil – Teses. 3. Políticas públicas – Brasil Teses. I. Boschi, Renato. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 338.26(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Carlos Eduardo Santos Pinho

**Planejamento governamental no Brasil: trajetória institucional, autoritarismo e
democracia em perspectiva comparada (1930-2016)**

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 6 de maio de 2016.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Renato Raul Boschi (Orientador)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof^a. Dra. Maria Regina Soares de Lima

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Cesar Augusto Coelho Guimarães

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof^a. Dra. Vera Alves Cepêda

Universidade Federal de São Carlos - UFSCar

Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Júnior

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

Rio de Janeiro

2016

DEDICATÓRIA

À minha amada Mãe, Josefa dos Santos, ao meu grande Orientador, Renato Raul Boschi e à
minha amiga querida, Zezé

AGRADECIMENTOS

A Deus e a Nosso Senhor Jesus Cristo pela força, paciência, resistência, resiliência e muita perseverança para chegar até aqui, diante de todas as adversidades encontradas.

À minha amada Mamãe, Josefa dos Santos (Dona Zefinha), que nunca desistiu de mim e me criou com muito sacrifício, trabalho e dignidade. Te amo eternamente!

Ao Prof. Renato Raul Boschi, querido, amado e eterno Mestre e Orientador. Sou imensamente grato pela sua (enorme) paciência, por ser um pai, um amigo e um grande incentivador deste trabalho. Sem o seu apoio incondicional jamais nasceria a dissertação de mestrado e, tampouco, esta tese de doutoramento. Todo reconhecimento do mundo é incapaz de mensurar o que você representa para mim como ser humano, profissional e a maior referência intelectual.

À Zezé, pela amizade fiel nas horas mais difíceis, pela paciência e pela confiança

Ao Estado brasileiro que, por meio da CAPES, me forneceu uma bolsa de estudos e sem a qual seria inviável a realização desta pesquisa de doutoramento.

Ao IESP/IESP, que amo muito.

A todos os amigos e amigas queridos do IESP e de fora que torceram por mim.

A todos os que me ajudaram a produzir esta tese com leituras atentas e comentários parcimoniosos. Embora a autoria seja individual, o trabalho foi eminentemente coletivo.

A todos os professores que aceitaram gentilmente participar da banca examinadora. Além do meu Orientador, Renato Raul Boschi, agradeço à Prof^a. Dra. Maria Regina Soares de Lima, ao Prof. Dr. Cesar Augusto Coelho Guimarães, à Prof^a. Dra. Vera Alves Cepêda e ao Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Júnior.

RESUMO

PINHO, Carlos Eduardo Santos. *Planejamento governamental no Brasil: trajetória institucional, autoritarismo e democracia em perspectiva comparada (1930-2016)*. 2016. 440f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Esta tese compara o *planejamento governamental* levado a cabo por duas estratégias de desenvolvimento e regimes políticos antitéticos - o *Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário* (1964-1985) e o *Novo Desenvolvimentismo Democrático* (2003-2016) -, que têm como pontos de convergência o intervencionismo estatal de modalidade intrinsecamente capitalista e o corporativismo enquanto instância de intermediação de interesses entre Estado/Sociedade, Público/Privado e Capital/Trabalho. O planejamento governamental é concebido numa *perspectiva macroestrutural* de longo prazo, tendo em vista a consecução de uma estratégia nacional que viabilize o aprofundamento da industrialização substitutiva de importações, o crescimento econômico e a produção de políticas públicas para a incorporação social de setores tradicionalmente excluídos. A tese mostra, via pesquisa empírica rigorosa, que, quando comparadas ao regime autoritário modernizador e excludente - que negligenciou a temática da *incorporação social* ao privilegiar o *produtivismo econômico* -, as *capacidades estatais* e burocráticas, no regime democrático, foram mais eficazes no sentido de que o planejamento governamental capitalista de longo prazo criou condições inéditas para o crescimento econômico *com* distribuição de renda, inclusão social e retração das históricas desigualdades estruturais. Não obstante, ambas as modalidades de planejamento governamental se esgotaram em razão dos seguintes fatores: baixo crescimento econômico, fraturas nas suas respectivas coalizões político-econômicas de suporte, enfraquecimento das capacidades estatais de intervenção, resiliência das políticas neoliberais, ausência de reformas estruturais, etc.

Palavras-chave: Planejamento Governamental. Capacidades Estatais. Corporativismo. Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário. Novo Desenvolvimentismo Democrático. Capitalismo. Políticas Públicas. Brasil.

ABSTRACT

PINHO, Carlos Eduardo Santos. *Government Planning in Brazil: institutional trajectory, authoritarianism and democracy in comparative perspective (1930-2016)*. 2016. 440f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

This thesis aims to compare the government planning conducted by two antithetical development strategies and political regimes - the Authoritarian National-Developmentalism (1964-1985) and the New Democratic Developmentalism (2003-2016) -, whose points of convergence are the state interventionism of an intrinsically capitalist mode and the corporatism as intermediation instance regarding interests between State/Society, Public/Private and Capital/Labor. The government planning is conceived in a macro-structural perspective of long term, looking for the consecution of a national strategy capable of enabling the deepening of the import-substitutive industrialization, the economic growth and the production of public policies regarding social incorporation of traditionally excluded sectors. The thesis shows, through rigorous empirical research, that, when compared to the modernizing and exclusionary authoritarian regime – which neglected the thematic of social inclusion by focusing on economic productivism -, the state and bureaucratic capacities, in the democratic regime, were more efficient in the sense that the capitalist government planning of long term created unprecedented conditions for economic growth with income distribution, social inclusion and retreat of historical structural inequalities. Nevertheless, both modalities of government planning exhausted due to the following factors: slower economic growth, fractures in their respective economic-political support coalitions, weakening of state capacities of intervention, resilience of neoliberal policies, absence of structural reforms, etc.

Keywords: Government Planning. State Capacities. Corporatism. Authoritarian National-Developmentalism. New Democratic Developmentalism. Capitalism. Public Policy. Brazil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Nuvem de palavras mais empregadas no capítulo.....	84
Gráfico 1 -	Receitas do Governo Central, Percentual Fornecido por Fonte Tributária, 1960-1971	102
Gráfico 2 -	Taxa anual de inflação no custo de vida, Rio de Janeiro (1964-1971)	107
Gráfico 3 -	Ciclos Industriais – 1963/1973 (taxas anuais de crescimento %).....	113
Gráfico 4 -	Distribuição da renda no Brasil, 1960-1970 (% da renda total apropriada por faixas).....	137
Gráfico 5 -	Renda <i>per capita</i> e variação da renda <i>per capita</i> por faixas – 1960/1970 (Em cruzeiros de 1953).....	138
Gráfico 6 -	São Paulo e Belo Horizonte - Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascidos vivos), 1963-1973.....	140
Gráfico 7 -	São Paulo e Belo Horizonte: Índices do salário mínimo, 1963-1973.....	141
Gráfico 8 -	Fração recebida pelo 1% mais rico de 1927 a 1975 (em %).....	144
Gráfico 9 -	Variação anual do índice geral de preços (1958-1963).....	173
Gráfico 10 -	Variação anual do índice geral de preços (1978-1983).....	174
Gráfico 11 -	Produto Interno Bruto (Variação anual - 1960-1966).....	174
Gráfico 12 -	Produto Interno Bruto (Variação anual - 1977-1983).....	175
Gráfico 13 -	Brasil - Distribuição da renda, 1960, 1970 e 1980 (População Economicamente Ativa - PEA).....	176
Gráfico 14 -	Emprego e Desemprego no Brasil: 1970-1980.....	177
Gráfico 15 -	Diferença em pontos percentuais de sobrecarga entre famílias pobres e não-pobres (1970-1980).....	178
Gráfico 16 -	% Gastos Previstos no Orçamento Geral da União com Saúde e Saneamento (1963-1983).....	179
Gráfico 17 -	Evolução do Produto Interno Bruto per capita e do Salário Mínimo Real (1968-1986).....	190

Gráfico 18 -	A “Década Perdida” – Instabilidade Econômica, Aumento das Tensões Sociais e Declínio da Satisfação com o Sistema Político* (1970-1990)..	202
Gráfico 19 -	Variação percentual do Produto Nacional Bruto e do Produto Nacional Bruto Industrial – Brasil (1979-1989).....	203
Gráfico 20 -	Evolução das taxas de inflação média anual (1985-1992).....	215
Gráfico 21 -	Distribuição de renda da população economicamente ativa por quintis (1960-1990).....	217
Gráfico 22 -	Distribuição de renda da população economicamente entre os 10%, 5% e 1% mais ricos da população.....	218
Gráfico 23 -	Índice de GINI e razão da renda do 1% mais rico dividido pela renda dos 40% mais pobres (1960-1990).....	219
Gráfico 24 -	Taxas mensais de inflação – Brasil (1994-1999).....	225
Gráfico 25 -	Dívida Interna e Externa como proporção do PIB (1994-2002).....	226
Gráfico 26 -	Dívida do Governo Central e de Estados e Municípios como proporção do PIB (1994-2002).....	227
Gráfico 27 -	Inflação – INPC/IBGE (1995-2002).....	236
Gráfico 28 -	Proporção de pobres no Brasil, segundo regiões e estratos (1996-1999).....	240
Gráfico 29 -	Evolução da proporção de pobres nas metrópoles, em % (1995-1999)...	242
Gráfico 30 -	Índices de Gini relativos à distribuição de renda bruta das pessoas, das famílias e familiar per capita (Brasil, 1981-1999).....	244
Gráfico 31 -	Algumas características dos programas federais de transferência de renda.....	245
Gráfico 32 -	Taxa de Desemprego nas Áreas Metropolitanas* - 1995-2002 (em %)...	247
Gráfico 33 -	Grau de Informalidade nas Áreas Metropolitanas* - 1995-2002 (em %).	248
Gráfico 34 -	Taxa de desocupação (%) dos meses de dezembro (2002-2014).....	293
Gráfico 35 -	Proporção de pessoas de 16 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência em trabalhos formais, por sexo - 2004/2014 (em %).....	300

Gráfico 36 -	Índice de Gini da distribuição do rendimento médio mensal de todos os trabalhos e da distribuição do rendimento médio mensal de todas as fontes, Brasil - 2001/2014.....	301
Gráfico 37 -	Evolução do rendimento médio mensal real de trabalho Brasil - 2001/2014 (em R\$).....	302
Gráfico 38 -	Percentual de domicílios com alguns serviços básicos, no total de domicílios particulares permanentes - Brasil - 2001/2014.....	303
Gráfico 39 -	Percentual de domicílios com alguns bens duráveis, no total de domicílios particulares permanentes - Brasil - 2001/2014.....	304
Gráfico 40 -	Taxa de crescimento anual do Produto Interno Bruto total a preços constantes - América Latina - 2000-2014 (em %).....	306
Gráfico 41 -	Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 15 anos ou mais de idade, com rendimento, por Grandes Regiões - 2004/2014.....	307
Gráfico 42 -	Distribuição percentual do rendimento familiar per capita, por décimos de rendimento - Brasil - 2004/2013.....	308
Gráfico 43 -	Média da renda domiciliar per capita mensal a preços fixos de junho de 2011 – Brasil (2004-2014).....	309
Gráfico 44 -	Taxa de extrema pobreza segundo os critérios do Programa Brasil Sem Miséria – Brasil (2004-2014).....	310
Gráfico 45 -	Taxa de extrema pobreza segundo os critérios internacionais – Brasil (2004-2014).....	311
Gráfico 46 -	Trajectoria das Desigualdades de Renda entre os BRICs: Índice de GINI nas Décadas de 1990 e 2000.....	312
Gráfico 47 -	Trajectoria dos Índices de Preços das Commodities.....	314
Gráfico 48 -	Estrutura das Exportações (%): Brasil, 2000-2010.....	315
Gráfico 49 -	A Pirâmide Populacional e Classes Econômicas - 1993 e 2014.....	318
Gráfico 50 -	Frequência das Identidades de Classe (Brasil, 2008).....	331
Gráfico 51 -	Características Importantes para se Fazer Parte da Classe Média: Porcentagem Afirmado que é “Essencial” ou “Muito Importante” (Brasil, 2008).....	333

Gráfico 52 -	Tendências dos Indicadores Macroeconômicos Brasileiros nos Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff - Médias de crescimento, 2004-2014.....	336
Gráfico 53 -	Ajuste fiscal e redução de despesas dos ministérios da área social, em R\$ bilhões.....	345
Gráfico 54 -	Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência - Brasil (em %)......	350
Gráfico 55 -	Trajectoria da Taxa de Informalidade para o Total dos Setores – 1º trim/2012 a 3º trim/2015.....	351
Gráfico 56 -	Síntese do Comportamento do Mercado de Trabalho Formal – 2003-2015.....	352
Gráfico 57 -	Nova Classe Média – Participação das classes sociais na população (em %)......	355
Gráfico 58 -	Composição dos rendimentos.....	356
Gráfico 59 -	Saldo de empregos criados no acumulado de 12 meses.....	357
Gráfico 60 -	Varição na massa salarial nos 12 meses anteriores.....	357
Gráfico 61 -	PIB e PIB per capita: Taxa (%) de crescimento anual (2000-2015).....	360

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	O Sistema Financeiro Brasileiro após as Reformas de 1964-1967...	99
Tabela 2 -	Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos – 1964/1973 (médias anuais por período).....	114
Tabela 3 -	Variação dos índices de concentração (1960-1970).....	129
Tabela 4 -	Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos – 1995-2002 (médias anuais por período).....	236
Tabela 5 -	Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos (2003-2004) – médias anuais por período.....	266
Tabela 6 -	IDH e Indicadores Sociais – 1980/2011.....,.....	275
Tabela 7 -	Políticas de Infraestrutura (Estado/Mercado).....	290
Tabela 8 -	Perfil observado - Domicílios da assim chamada “nova classe média” (R\$ 1.200,00 - R\$ 5.174,00) - segundo os critérios de classe média - Brasil - 2008 e 2009.....	326
Tabela 9 -	Perfil observado - Domicílios por faixas de renda da assim chamada “nova classe média” (R\$ 1.200 – R\$ 5.174,00) - Segundo os critérios de classe média - Brasil - 2008 e 2009.....	327
Tabela 10 -	Perfil inesperado - Domicílios da assim chamada “nova classe média” (R\$ 1.200 - R\$ 5.174,00) - Segundo os critérios de classe média - Brasil - 2008 e 2009.....	328

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

I PND	I Plano Nacional de Desenvolvimento
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
III PND	III Plano Nacional de Desenvolvimento
ABDIB	Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base
ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
AGU	Advocacia Geral da União
AI-5	Ato Institucional N. 5
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANVS	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANA	Agência Nacional das Águas
APE	Associações de Poupança e Empréstimo
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BACEN	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil
BC	Banco Central
BD	Bancos de Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BRICs	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BSM	Plano Brasil Sem Miséria
CACEX	Câmara de Comércio Exterior
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CDBs	Certificados de Depósito Bancário
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDI	Conselho de Desenvolvimento Industrial
CEF	Caixa Econômica Federal
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CGU	Controladoria Geral da União
CIP	Conselho Interministerial de Preços
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONCLAT	Conferência Nacional da Classe Trabalhadora
CONEP	Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização dos Preços
COP	Comissão de Obras Públicas
COPOM	Comitê de Política Monetária
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
CPS/FGV	Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAS	Cargos de Direção e Assessoramento Superior
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EPE	Empresa de Planejamento Energético
EPL	Empresa de Planejamento e Logística
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
ETENE	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
EUA	Estados Unidos da América

EXIMBANK	Export- Import Bank of the United States
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GEIPOT	Grupo Executivo para a Integração das Políticas de Transportes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE	Investimento Externo Direto
IDV	Instituto para Desenvolvimento do Varejo
IGP-DI	Índice Geral de Preços- Disponibilidade Interna
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPF	Imposto de Renda da Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
JK	Juscelino Kubitschek
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
MEI	Microempreendedor Individual

MF	Ministério da Fazenda
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MP	Ministério Público
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPs	Medidas Provisórias
MPT	Ministério Público do Trabalho
MS	Ministério da Saúde
NCM	Nova Classe Média
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações Não- Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
ORTNs	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PACS	Programa Agentes Comunitários de Saúde
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEA	População Economicamente Ativa
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL	Partido da Frente Liberal
PGPE	Plano Geral de Cargos do Poder Executivo
PIA	População em Idade Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PIL	Programa de Investimentos em Logística
PIS	Programa de Integração Social
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD	Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios
PNAD Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNBE	Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PNB	Produto Nacional Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPC	Paridade do Poder de Compra
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
ProUni	Programa Universidade Para Todos
PSB	Programa Saúde Bucal
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSF	Programa Saúde da Família
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUC	Rio – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
RAIS	Relação Anual de Informações
RJU	Regime Jurídico Único
SAE/PR	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SFB	Sistema Financeiro Brasileiro
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito
SP/PR	Secretaria de Portos da Presidência da República
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	21
1	A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NO BRASIL (1930-2016)	42
1.1	Introdução	42
1.2	1930-1945 e 1951-1954: A Revolução Modernizante de Getúlio Vargas, Seus Antecedentes e o Planejamento	46
1.3	1956-1961 – Planejamento na República Populista: o Plano de Metas de JK	59
1.4	1961-1964 – O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: sonho e fracasso	65
1.5	O Pós-1964: Planejamento, Autoritarismo e Enclausuramento Decisório	68
1.6	1985-2002: A Decrepitude do Regime Militar, a Transição para a Democracia e a Atrofia do Planejamento diante das Reformas Orientadas para o Mercado	74
1.7	Anos 2000: O Retorno do Estado e do Planejamento Governamental: possibilidades, limitações e antinomias	79
1.8	Considerações finais	85
2	O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO AUTORITÁRIO (1964-1985): A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DE CAPACIDADES ESTATAIS	89
2.1	Introdução	89
2.2	Planejamento Governamental Autoritário e Construção Institucional de Capacidades Estatais: reformas econômicas com enfraquecimento sindical e regressão salarial	97
2.3	Planejamento Governamental e Crescimento Econômico Exacerbado: o “milagre econômico” (1968-1973) com concentração de renda e depreciação social	109
2.4	Os Impactos das Políticas de Planejamento Governamental Burocrático-Autoritário sobre a Distribuição de Renda: A Controvérsia dos Anos 1970..	125
2.5	O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e as Aporias do Planejamento Governamental Intervencionista: o debate sobre a (des)estatização da economia brasileira	149

2.6	O Declínio do Planejamento Governamental Autoritário e o Processo de Transição Democrática do Sistema Político Brasileiro.....	163
2.7	Considerações finais.....	180
3	O OCASO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A IRRUPÇÃO DAS REFORMAS ORIENTADAS PARA O MERCADO NO BRASIL (1985-2002).....	184
3.1	Introdução.....	184
3.2	As agruras da Nova República e a euforia do Plano Cruzado: inflação exacerbada, conflito distributivo e inércia do planejamento governamental de longo prazo (1985-1989).....	189
3.3	As Reformas Direcionadas ao Mercado no Brasil (I): gênese e ímpeto privatizante (1990-1994).....	206
3.4	As Reformas Direcionadas ao Mercado no Brasil (II): estabilização monetária com pobreza, desemprego e exclusão social (1995-2002).....	221
3.5	Considerações finais	249
4	O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO NOVO DESENVOLVIMENTISMO DEMOCRÁTICO: AUGES E DECLÍNIO DAS CAPACIDADES ESTATAIS (2003-2016).....	251
4.1	Introdução.....	251
4.2	A Retomada do Planejamento Governamental com Estabilização Macroeconômica e a Emergência da <i>Questão Social</i> na Agenda Pública: um arranjo(im)possível?.....	258
4.3	Planejamento Governamental e Auge das Capacidades Estatais: crescimento econômico com incorporação social.....	267
4.4	Os Impactos das Políticas de Planejamento Governamental sobre a (Inédita) Distribuição de Renda no Brasil: visões sobre a emergência da “Nova Classe Média”.....	316
4.5	O Esgotamento do Planejamento Governamental: ausência de reformas estruturais, resiliência do neoliberalismo e declínio das capacidades estatais.....	334
4.6	Considerações finais.....	367

CONCLUSÃO COMPARATIVA E ACHADOS EMPÍRICOS DA TESE ...	371
REFERÊNCIAS	379

INTRODUÇÃO

O objetivo desta tese é, ao abordar os últimos 86 anos do Brasil (1930-2016), perscrutar, abrir a “caixa preta” e, portanto, dissecar a *modalidade capitalista de intervencionismo estatal* e seu arcabouço de políticas públicas. Trata-se de pensar o *planejamento governamental* dirigido pelo Estado brasileiro numa perspectiva macroestrutural de longo prazo, tendo em vista o desenvolvimento capitalista, a produção de políticas públicas e a incorporação social de setores populares. Estes, por sua vez, foram excluídos dos projetos modernizantes levados a cabo por uma modalidade essencialmente capitalista de intervencionismo estatal, apesar de algumas discontinuidades, como a instauração da cidadania liderada pelo Estado e conduzida por Getúlio Vargas, no limiar dos anos 1930.

A questão principal a ser respondida é a seguinte: Na ordem corporativa e capitalista brasileira, quais os *efeitos* dos regimes políticos AUTORITÁRIO (1964-1985) e DEMOCRÁTICO (2003-2016) na conformação do planejamento governamental?

Há inúmeros trabalhos que analisam o regime autoritário sob a ótica da repressão desmedida às liberdades individuais e do arbítrio institucional consubstanciado no Poder Executivo hipertrofiado. Porém, não há pesquisas teórico-empíricas na Ciência Política brasileira que se debruçam a escrutinar minuciosa e comparativamente autoritarismo e democracia sob o enfoque do *planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista*.

Para fins analíticos, o planejamento é pensado numa vertente *macroestrutural* no âmbito do Estado-Nação, e não na microestrutura estatal. Daí resulta a necessidade de ressaltar o modo de interação do Estado brasileiro com atores estratégicos como o empresariado industrial (sobretudo os grandes conglomerados econômicos de obras públicas – empreiteiras), os sindicatos, os trabalhadores, os economistas/intelectuais e a tecnoburocracia governamental. Analisar-se-á, também, o modo como o capitalismo financeiro especulativo afeta a dinâmica de interação entre aqueles atores, bem como as suas reverberações sociais e políticas. Assim sendo, não se trata de descrever nem tampouco a apenas fazer referência a planos e programas governamentais de forma meramente estática, mas a analisar *estratégias nacionais* de vasta envergadura e de amplo alcance, conduzidas pelos governos AUTORITÁRIOS (1964-1985) e DEMOCRÁTICOS (2003-2016).

Do ponto de vista teórico e conceitual o planejamento governamental é aqui definido como a capacidade do Estado de pensar um arquétipo de políticas públicas para a Nação numa perspectiva macroestrutural de longo prazo. Em suma, mobiliza-se o Estado como *o instrumento de ação coletiva da nação* (BRESSER-PEREIRA, 2003; 2007; 2009; 2014) no

âmbito de uma estratégia de desenvolvimento. Ademais, ele contempla a formatação de políticas públicas destinadas à redução da pobreza, da desigualdade social estrutural e à criação de um dinâmico *mercado doméstico de consumo de massas*, cuja ausência, segundo o Cientista Social Celso Furtado, fora apontada como uma das causas do subdesenvolvimento e da concentração de renda no Brasil. O *planejamento governamental* visa a estabelecer metas políticas, econômicas e sociais de longo prazo, alicerçadas e respaldadas pela ação estatal. Esta, por sua vez, é indispensável para a criação de condições institucionais e macroeconômicas a fim de dar concretude a uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável. Argumenta-se que o inimigo do *planejamento governamental de longo prazo para o desenvolvimento capitalista com crescimento econômico, distribuição de renda e inclusão social* é a dinâmica perversa do mercado financeiro especulativo, rentista e apátrida. Em virtude de sua natureza curto-prazista e predatória ele inviabiliza o Estado pensar a Nação numa dimensão temporal de amplo alcance.

No limiar do Século XXI, a retomada do planejamento governamental enquanto função intrínseca, indelegável e estratégica do Estado brasileiro contemporâneo (CARDOSO Jr., 2014), está vinculada à revitalização do *poder infraestrutural* do Estado mediante a eleição vitoriosa da coalizão de centro-esquerda liderada por Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. Este conceito de *poder infraestrutural* (MANN, 1984; 2006; 2008) integra a literatura acerca das *capacidades estatais* (que será melhor esmiuçada no próximo parágrafo). Portanto, tal conceito refere-se à capacidade de o Estado mobilizar recursos necessários para penetrar uniformemente a sociedade e implementar logisticamente suas decisões políticas em todo o território por meio da provisão de serviços públicos indispensáveis (tais como saúde, educação, habitação, transporte/mobilidade, segurança e proteção social). Trata-se de um Estado nacional burocrático com capacidade de permear integralmente a sociedade e, sobretudo, democrático. Tendo em vista a nova agenda do desenvolvimento, que emergiu no início do Novo Milênio, é importante apontar que o conceito de *poder infraestrutural*, do sociólogo Michael Mann, é apropriado teórica e conceitualmente para analisar o revigoramento do planejamento e das capacidades estatais na direção do desenvolvimento capitalista e da *incorporação social* como uma dimensão estratégica do desenvolvimento.

Convém conceituar detalhadamente *capacidades estatais* à luz da literatura especializada. Assim, na perspectiva de Kent Weaver e Bert Rockman entre as *capacidades estatais* se incluíam: (1) definir prioridades entre as diferentes demandas feitas ao poder público; (2) canalizar os recursos onde sejam mais efetivos; (3) inovar quando for necessário,

ou seja, sempre que velhas políticas demonstrem sinal de esgotamento; (4) coordenar objetivos em atrito; (5) *poder impor perdas a grupos poderosos*; (6) garantir a efetiva implementação das políticas logo após terem sido definidas; (7) representar os interesses difusos e menos organizados, além dos poderosos e mais organizados; (8) garantir a *estabilidade política* para que as políticas públicas possam ter tempo de maturação na sua implementação; (9) estabelecer e manter compromissos internacionais em comércio e defesa, de modo a alcançar o bem-estar no longo prazo; (10) gerenciar divisões políticas de modo a garantir que não haja atritos internos (WEAVER e ROCKMAN, 1993).

Ernesto Stein e Mariano Tommasi concebem capacidade estatal como a capacidade de possibilitar a coerência entre as diferentes esferas de políticas, de modo que as novas políticas se encaixem com as já existentes (STEIN e TOMMASI, 2001). Para Celina Souza, o conceito de *capacidade estatal* incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. De forma simplificada, pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las (SOUZA, 2016). Já Luciana Cingolani explora a capacidade extrativa do Estado. Segundo ela, a capacidade fiscal enfatiza o poder do Estado para extrair recursos da sociedade, principalmente sob a forma de impostos (CINGOLANI, 2013).

Outrossim, há um conjunto de autores partidários do argumento de que a capacidade do Estado não pode ser gerada se o aparato estatal permanece insulado, já que ela constitui um produto da interação contínua entre governantes e cidadãos bem como entre Estados soberanos para a geração de uma “independência governada”. Nestas condições, os atores estatais são contidos pelas dependências de trajetória (*path dependencies*), mas também são capazes de iniciar mudanças que alteram a direção das trajetórias existentes (ENRIQUEZ e CENTENO, 2012; EVANS, 2008, 1993; KJAER, HANSEN e THOMSEN, 2002; WEISS, 1998). Por fim, há outra vertente para a qual a capacidade estatal está baseada na autonomia do Estado da sociedade civil (SKOCPOL, 1985). Esta última definição parece estar mais em consonância com o *Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário*, em virtude da natureza centralizada e insulada do processo decisório do Estado, que, dotado de elevada discricionariedade e autonomia, não se sujeitou ao escrutínio público.

Após esta interlocução com o arquétipo teórico acerca das *capacidades estatais*, enfatizar-se-á o caráter dinâmico do planejamento governamental a partir da interação do Estado com distintos atores políticos, burocráticos, econômicos, sociais e financeiros. O planejamento encontra seu fundamento na natureza da *práxis* política dos dois regimes políticos

(antitéticos) analisados em perspectiva comparada, assim como nas metas fixadas de longo prazo que foram efetivamente cumpridas. A capacidade de definir e executar metas foi possível/evidenciou-se tanto no AUTORITARISMO (aprofundamento da industrialização substitutiva de importações e crescimento econômico *com* concentração exacerbada de renda e exclusão social) como na DEMOCRACIA (crescimento econômico e instauração inédita do mercado doméstico de consumo de massas *com* distribuição de renda e inclusão social). Dentro da ótica de interação entre os atores sociopolíticos e econômicos, analisar-se-á, portanto, a *Coalizão Tecnoburocrático-Autoritária do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário* (1964-1985) e a *Coalizão Socialdemocrata Novo-Desenvolvimentista do Novo Desenvolvimentismo Democrático*¹ (2003-2016).

A análise do planejamento governamental ajuda a entender as relações entre Estado, Mercado, Autoritarismo e Democracia bem como a sua vinculação à (tentativa de) institucionalização de estratégias nacionais de desenvolvimento. O Brasil é um caso representativo da antinomia Estado/Mercado, sobretudo acerca de qual destas instituições deve promover a alocação e distribuição de recursos na sociedade capitalista. Ao longo dos experimentos desenvolvimentistas pelos quais o país passou, tal polarização contempla a complexa discussão sobre a efetividade da democracia e/ou do autoritarismo enquanto regimes políticos (antípodas) capazes de promover a partilha da riqueza socialmente produzida e o crescimento econômico.

No atual cenário em que a globalização impõe restrições consideráveis sobre a consecução da política doméstica e aguçou o acirramento da competitividade tanto entre os Estados nacionais como entre os mercados, a temática do *planejamento governamental para o*

¹ Cabe nesta nota defini-lo com maior argúcia e precisão analítica. É Novo Desenvolvimentismo porque incorpora a *dimensão social* como prioritária na formulação de políticas públicas, algo inédito na trajetória institucional do planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista brasileiro. É democrático porque opera dentro de um quadro de aquiescência às instituições representativas e parlamentares, contempla a presença de partidos competitivos e o sufrágio universal. Segundo BOSCHI e GAITÁN (2013), o Novo Desenvolvimentismo é o conceito empregado como referência à nova leva de estudos sobre desenvolvimento, que recupera os pilares do pensamento cepalino-estruturalista e surge posteriormente ao fracasso das políticas neoliberais que proclamaram o Estado mínimo e o poder autorregulador do mercado. Ainda de acordo com os autores, o Novo Desenvolvimentismo pode ser dividido em três grupos de economistas. Um primeiro está vinculado à Escola de Economia da FGV, sob a liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira e que promove uma atualização crítica do estruturalismo. O novo Desenvolvimentismo é distinto do “velho desenvolvimentismo” e da ortodoxia convencional. O segundo grupo se estabelece em torno do Instituto de Economia da UFRJ e da Associação Keynesiana Brasileira. Embora as suas análises tenham pontos de convergência com o primeiro grupo, ele vai além da questão macroeconômica, ao incluir tópicos como a relação público/privado, as esferas doméstica e internacional, e as relações da economia com a sociedade. Por fim, o terceiro grupo está atrelado à Escola de Campinas e prefere falar de socialdesenvolvimentismo ou capitalismo de Estado neocorporativista, num esquema analítico em que o social é o eixo central do desenvolvimento, ao qual se chegaria por meio do mercado interno e do consumo de setores excluídos.

desenvolvimento capitalista é crucial, uma vez que reflete as capacidades estatais dos governos para implementar políticas públicas no longo prazo. Tendo em vista as limitações estruturais engendradas pela crescente interdependência e financeirização do capitalismo global, o *planejamento* está circunscrito a um ambiente de estabilidade macroeconômica e de ajuste fiscal, que limitam sobretudo as capacidades do Estado para a implementação e cumprimento de metas de largo alcance.

No mundo emergente, onde o risco de *default* é frequentemente considerável, os acionistas têm incentivos para seguir de perto um vasto leque de políticas, bem como a própria *política*, a fim de calcular a capacidade e a disposição dos governos para pagar a dívida soberana. Assim, nos mercados emergentes, a influência dos acionistas não é apenas forte, mas também ampla (CAMPELLO, 2015).

Argumenta-se que, numa vertente macroestrutural, o planejamento levado a cabo pelo Estado pode (e deve) sintetizar uma estratégia de desenvolvimento que pense a Nação em longo prazo para a formatação e implementação de um escopo substantivo de políticas públicas a fim de minimizar as desigualdades sociais. Nesse sentido, torna-se *crucial* pensar o Brasil e *propor (criticamente) subsídios analíticos e empíricos para o aprimoramento das políticas públicas a fim de nortear a ação estratégica do Estado brasileiro para o desenvolvimento, a soberania nacional e a incorporação social em grande escala.*

Esta pesquisa tem por objetivo comparar o *planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista* em dois momentos distintos do experimento republicano brasileiro, que definimos acima como o *Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário* e o *Novo-Desenvolvimentismo Democrático*. O primeiro momento foi marcado por um planejamento excludente, centralizado e insulado, à proporção que o segundo planejou o desenvolvimento de forma inclusiva e sendo mais permeável à sociedade, apesar da precariedade e do caráter consumista e individualizante da incorporação social suscitada por essa modalidade de planejamento. De fato, a constituição de um mercado doméstico de consumo de massas robusto, a distribuição da renda e a incorporação social não estavam na agenda do planejamento tecnocrático-autoritário, mas sim o *crecimento econômico a todo custo, resultando em uma vasta concentração social da renda*. Por esta razão, denominamos os últimos treze anos de *Novo-Desenvolvimentismo Democrático*. De forma inovadora, há um discurso normativo e uma prática institucional orientados para a *temática social do desenvolvimento*, diferindo substancialmente do legado Nacional-Desenvolvimentista (1930-1980) - que, apesar de criar e institucionalizar a “cidadania regulada” (SANTOS, 1978; 1979; 1998; 1993), não inseriu, no

centro da agenda pública, a problemática da inclusão de amplos segmentos sociais marginalizados - e das Reformas Orientadas para o Mercado dos Anos 1990.

Neste período, o planejamento governamental enquanto uma função estratégica do Estado foi inoperante. Em seu lugar, emergiram respostas econômicas imediatistas (e desastrosas) a um Estado em grave crise fiscal e subalterno ao *Consenso de Washington*. O Estado brasileiro seguiu (acriticamente) as determinações de um mundo crescentemente interconectado e globalizado, pois ancorado na privatização do patrimônio público pelos circuitos do capitalismo mundial, no predomínio da *ótica fiscalista*, na ênfase na estabilização monetária em detrimento das políticas sociais, na desregulamentação financeira, na abertura comercial e no enfraquecimento das organizações sindicais representativas das classes trabalhadoras.

Em contraposição a este cenário adverso, no início do século XXI, e a partir da chegada ao poder de uma heterogênea coalizão desenvolvimentista encabeçada por um partido político de base sindical e trabalhista, o Partido dos Trabalhadores (PT), criado em 1979, recompôs-se gradativamente as *capacidades estatais e burocráticas de planejamento estratégico para o desenvolvimento nacional*. Deste modo, tal como no *Nacional-Desenvolvimentismo* (1930-1980), o debate acerca do revigoramento do planejamento envolve a participação das instituições políticas, das elites estratégicas e das coalizões governativas como o Executivo, o Legislativo, o empresariado industrial, os economistas, os intelectuais, as agremiações políticas, a burocracia pública, os sindicatos e os trabalhadores em torno de um acordo tácito e/ou da (possibilidade de) construção de uma *coalizão sociopolítica desenvolvimentista*.

Não há uma pretensão simplista de afirmar que todo planejamento autoritário é excludente e que todo planejamento democrático é inclusivo, mas explorar as dissonâncias, continuidades e rupturas no período em análise. Há que se ressaltar que, subjacente ao *planejamento governamental*, há uma variável denominada *capitalismo*. Sendo assim, é da natureza do Estado capitalista e, sobretudo, do ordenamento institucional capitalista brasileiro, o fomento aos empreendedores econômicos, como é o caso do papel indutor do BNDES, pois o Estado brasileiro foi planejado nesta direção ao longo de sua trajetória desenvolvimentista, que remonta aos anos 1930. Isso independe do fato de que o regime político seja autoritário ou democrático.

Atualmente, *planejar o desenvolvimento capitalista nacional em longo prazo* constitui uma tarefa demasiadamente desafiadora, haja vista o fato de o Estado brasileiro possuir uma trajetória marcadamente intervencionista/capitalista e estar subordinado à fluidez, à volatilidade

e às forças centrípetas da globalização econômica. O mundo globalizado impõe uma série de constrangimentos aos Estados nacionais, como a aquiescência rigorosa aos valores da disciplina fiscal, das metas de inflação e da estabilidade macroeconômica. Governa-se para assegurar o beneplácito dos mercados financeiros internacionais. Assim sendo, o planejamento enquanto estratégia nacional, por sua vez, passa a constituir uma meta secundária. Ao mesmo tempo, os Estados necessitam atrair o capital para fins de investimento produtivo e (tentam) inibir a ação do capitalismo financeiro, improdutivo e apátrida, cuja renda provém sumamente da especulação.

As limitações financeiras, fiscais, monetárias impedem e/ou retardam o cumprimento de metas precípuas e consistentes de planejamento governamental de ampla envergadura. Por outro lado, no Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985), em virtude do modelo de crescimento com endividamento, pelo menos até 1979, não havia uma preocupação generalizada com a inflação, com as imposições de condicionalidades político-econômicas pelas organizações financeiras internacionais e com o monitoramento constante das condições macroeconômicas dos Estados nacionais pelas agências (especulativas) de classificação de risco. No capitalismo brasileiro contemporâneo, o discurso econômico convencional está em completa dissonância com as demandas nacionais e populares para o *planejamento estratégico de políticas públicas no longo prazo*, sobretudo diante da necessidade premente de melhoria da qualidade dos serviços públicos (saúde, saneamento básico, educação, proteção social, habitação, infraestrutura, segurança, transporte, mobilidade urbana, etc.), que, embora universais, ainda são de qualidade precária.

No Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, características institucionais como o presidencialismo fortemente concentrador das prerrogativas da autoridade presidencial, a “blindagem” do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda da sociedade (insulamento e centralização burocrática), o vasto grau de autonomia decisória e discricionária do Executivo associado à supressão da arena parlamentar/partidária contribuíram significativamente para o planejamento governamental, a definição de (prioridades) políticas, bem como a fixação e o cumprimento de metas de largo alcance. Hoje, entretanto, as metas do planejamento nacional de longo prazo (saúde, educação, proteção social, etc.), que são imprescindíveis à operacionalização e sustentabilidade do *Estado do Bem-Estar Social* são suplantadas pelas metas de inflação, pela ortodoxia fiscal e pelo superávit primário. Este, por sua vez, destina-se ao pagamento dos juros da dívida pública, que alimenta cada vez mais a aristocracia rentista e parasitária do capitalismo financeiro nacional e global. As metas impostas

pelo mercado financeiro ao Estado brasileiro são oriundas das agências de rating, de organizações multilaterais e de instituições globalizadas como *Standard & Poors*, *Fitch*, *Moody's*, FMI, Banco Mundial, BID, ONU, OCDE etc. Além das limitações de natureza financeira ao *planejamento governamental* das políticas públicas, há elementos de ordem interna como o controle dos atos discricionários do poder público, que se consubstanciam na atuação de agências de controle burocrático e judicial do Poder Executivo, como o Tribunal de Contas da União (TCU²), corregedorias, controladorias, Ministério Público (MP), acompanhadas do aumento do poder de veto de vários órgãos dentro do Estado (ARANTES, LOUREIRO, COUTO e TEIXEIRA, 2010; CARDOSO Jr. e GOMIDE, 2014). A necessidade crescente de *accountability* e de transparência constituem formas de controle democrático das atividades estatais e das políticas públicas que, em certos casos, chegam a emperrar os investimentos estratégicos e produtivos.

Há uma preocupação deste estudo com as *externalidades sociais das escolhas de política econômica* das modalidades de planejamento governamental examinadas. Tanto no AUTORITARISMO como na DEMOCRACIA, com o objetivo de mostrar as reverberações socioeconômicas das políticas macroestruturais de planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista, será dada uma ênfase particular aos dados empíricos relativos aos diversos indicadores macroeconômicos e sociais. São eles: (1) PIB, (2) PIB industrial, (3) mercado de trabalho: emprego, subemprego, desemprego e informalidade; (4) desigualdade de renda; (5) pobreza; (6) salário mínimo, (7) taxa de mortalidade; (8) Índice de Gini; (9) inflação, (10) gastos da União com saúde e saneamento, etc.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em abordar comparativamente a temática do *planejamento governamental* em dois períodos e regimes políticos distintos do experimento republicano brasileiro - o *Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário* e o *Novo Desenvolvimentismo Democrático*. E são três os objetivos específicos. Primeiramente, estabelecer, desde a gênese da Revolução Modernizante dos anos 1930, até o debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo, relações entre o *planejamento governamental* e o *corporativismo estatal* enquanto instância de intermediação de interesses, forma de incorporação de setores emergentes ao sistema político e formação de identidades coletivas entre os setores público e privado, e entre o Estado e a sociedade. O objetivo precípua é salientar

² Este órgão usufrui de maior autonomização em relação ao Congresso, além de ter dotação orçamentária própria, capacidade de autorregulação (leis orgânicas) e de estabelecer vínculos diretos com o sistema de Justiça, com os partidos políticos, sindicatos, ONGs e, sobretudo, com o cidadão comum, por meio de ouvidorias que vêm funcionando crescentemente como canal de interlocução direta com a sociedade (ARANTES, LOUREIRO, COUTO e TEIXEIRA, 2010).

as suas *metamorfoses* ao longo do tempo e em que medida contribuiu para a articulação de atores estratégicos (Estado, empresariado industrial, burocracia pública, sindicatos, partidos políticos, economistas e trabalhadores) em torno da constituição de uma *coalizão sociopolítica desenvolvimentista*. Segundo, analisar a especificidade, as similitudes e contrastes entre o AUTORITARISMO e a DEMOCRACIA, bem como os seus *efeitos* sobre o planejamento governamental de viés capitalista. Terceiro, tanto no AUTORITARISMO como na DEMOCRACIA, ressaltar se o planejamento governamental adquiriu uma faceta excludente ou inclusiva; avaliando, sobretudo, a sua dimensão, substrato e qualidade.

Antes de detalhar as 3 (três) HIPÓTESES estruturantes para orientar o leitor, torna-se necessário apontar os respectivos capítulos nos quais elas serão testadas e devidamente comprovadas. Sendo assim, a H1 é comprovada no capítulo 1; a H2 pelos capítulos 2 e 4; e, finalmente, a H3 pelo capítulo 3. Visto isso, seguem as hipóteses de forma ordenada:

H1 - No arcabouço institucional republicano brasileiro desde os anos 1930, é notória a centralidade do intervencionismo estatal de viés intrinsecamente capitalista e do *corporativismo* enquanto instância de representação de interesses. Isso diz respeito às capacidades do Estado de definir, planejar e implementar políticas públicas para o desenvolvimento numa perspectiva macroestrutural de longo prazo.

H2 - No Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, as capacidades estatais foram determinantes para o aprofundamento da industrialização substitutiva de importações, a dinamização do capitalismo e o crescimento econômico. Por outro lado, a distribuição de renda e a incorporação social não foram prioridades das políticas públicas quando comparadas ao Novo-Desenvolvimentismo Democrático. Este, por sua vez, resulta de um arranjo político nacional, que retoma o planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista, elege a *dimensão social* como prioridade estratégica das políticas públicas e capacita o Estado após a vigência do receituário neoclássico e fiscalista nos anos 1990. A intervenção deliberada do Estado promoveu a ruptura com o *status quo* indubitavelmente excludente, marca do capitalismo brasileiro. Não obstante, tanto o Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário como o Novo-Desenvolvimentismo Democrático sucumbiram diante do baixo crescimento econômico, de fraturas nas suas respectivas coalizões político-econômicas de suporte, do enfraquecimento das capacidades estatais de intervenção, da resiliência das políticas neoliberais, do poder do capitalismo financeiro e da ausência de reformas estruturais (tributária, etc).

H3 - O Nacional-Desenvolvimento Autoritário deixou um legado perverso de desemprego, baixo crescimento econômico, exclusão social e inflação galopante à Nova República, cuja tarefa prioritária foi combater esta última e estabilizar a macroeconomia. Esse contexto de liberalização política e abertura econômica foi marcado pelo declínio das capacidades do Estado de conduzir o planejamento governamental de longo prazo com crescimento econômico e inclusão social. Diante do fracasso de diversos planos ortodoxos e heterodoxos de estabilização monetária, o *Plano Real* (1994) controlou a inflação, mas o primado da ótica fiscalista e do fundamentalismo neoliberal retiraram a *questão social* da agenda de políticas públicas.

Este estudo, marcado pela multidisciplinaridade, versatilidade de perspectivas e abordagens quantitativas, qualitativas e teórico-empíricas, pretende contribuir à literatura de Ciência Política, Políticas Públicas e Economia Política do Desenvolvimento, pois compara, no que concerne ao planejamento governamental, dois regimes políticos fundamentalmente opostos e estratégias de desenvolvimento bastante similares no tocante ao intervencionismo estatal e a centralidade institucional do Estado enquanto Poder Executivo. É crucial resgatar a análise do período autoritário, que também foi marcado pelo ímpeto desenvolvimentista, todavia a partir de um prisma centralizador, repressor e excludente das camadas populares, pois alicerçado na ideologia de “segurança nacional”. Por um lado, um *regime autoritário* marcado pelo *crescimento econômico* com *desagregação social*. Por outro lado, um *regime democrático* também caracterizado pelo *crescimento econômico*, sendo o seu ponto de inflexão, entretanto, a *incorporação social*. É precisamente neste quesito que o regime político democrático faz a diferença. Em ambos os contextos, há similaridades, dissonâncias e pontos de inflexão explorados, que revelam achados empíricos relevantes e constituem uma contribuição significativamente inovadora à Ciência Política. Visa-se a preencher uma lacuna na literatura especializada, visto que não há, no Brasil, trabalhos acadêmicos desta envergadura. Acima de tudo, pretende-se fornecer substrato analítico consistente para embasar a ação estratégica do Estado brasileiro tendo em vista o desenvolvimento.

A despeito do fato de que as capacidades estatais e burocráticas do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário tenham sido fortes em matéria de planejamento econômico para o aprofundamento da industrialização substitutiva de importações, dado o insulamento burocrático prevalecente, procura-se demonstrar, empiricamente, que as capacidades estatais do Novo-Desenvolvimentismo Democrático foram mais eficazes. Elas contribuíram significativamente para reduzir as graves assimetrias sociais estruturais, ao aprofundar as

premissas socialdemocratas da *Constituição de 1988*, devotada à instituição de um *Estado do Bem-Estar Social* no Brasil, após a grande dívida social legada pelos 21 anos de autoritarismo. Ademais, por ter dado início, ainda que muito timidamente, às *Reformas de Base* (que foram abortadas pelo governo autoritário quando da deposição de João Goulart, em 1964).

A metodologia empregada nessa pesquisa é a seguinte: (1) instrumentos analíticos de caráter quantitativo, qualitativo e teórico-empíricos; (2) amplo levantamento bibliográfico (livros, artigos, periódicos, teses de doutorado, dissertações de mestrado) nas mais diversas áreas do conhecimento científico para a apropriação e consolidação teórica, conceitual e crítica do longo período analisado; (3) identificação, mapeamento, sistematização e análise dos dados empíricos arrolados que norteiam a temática estudada. Para tanto, foi feita uma rigorosa pesquisa conjuntural em jornais e revistas de grande circulação nacional e mundial; e, finalmente, (4) uso de softwares avançados como *Infogram*, *Plotly* e *Tableau* para a geração de gráficos, bem como a criação de uma nuvem de palavras por meio do software R³ com o pacote wordcloud⁴. Há uma preocupação fundamental com o investimento na *visualização* dos dados empíricos (gráficos, tabelas, figuras, etc.) de maneira a torná-los palatáveis, acessíveis e, sobretudo, de fácil assimilação para o leitor. Com esse objetivo, foram mobilizados e contratados dois profissionais, sendo um estatístico e outro especialista em análise e visualização de dados. A geração de gráficos, figuras e tabelas tem por finalidade articular o arquétipo teórico mobilizado com os dados empíricos levantados.

Além desta introdução e de uma conclusão geral, a tese está estruturada em 4 capítulos. No quadro abaixo, seguem discriminados os capítulos e seus respectivos resumos, mostrando como os mesmos estão estruturados, o que eles aportam ao argumento central da tese e os principais resultados empíricos alcançados:

³ R é uma linguagem e ambiente para a computação estatística e visualização de dados. É considerada a língua franca da análise de dados e possui uma comunidade bem ativa de colaboradores que disponibilizam gratuitamente ferramentas para a solução de diferentes problemas em áreas diversas.

⁴ Trata-se de um pacote desenvolvido na linguagem R com o foco na produção de nuvem de palavras, cobrindo todas as suas etapas de criação e acabamento. O site <http://www.wordclouds.com/> permite a inserção de palavras com as suas frequências para que o usuário possa focar no acabamento gráfico, como cores, fontes, ângulo de rotação das palavras, etc.

<p>Capítulo 1 – “A Trajetória Institucional do Planejamento Governamental para o Desenvolvimento Capitalista no Brasil (1930-2016)”</p>	<p>Resumo: Na gênese do século XXI, diante da revitalização do Estado e do seu <i>poder infraestrutural</i>, a temática do planejamento governamental para o desenvolvimento emerge na agenda pública e de pesquisa em Ciência Política. A partir de uma modalidade intrinsecamente capitalista de intervencionismo estatal, este capítulo resgata a <i>trajetória institucional do planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista no Brasil</i>, desde 1930, quando da emergência de Getúlio Vargas ao poder até a heterogênea coalizão desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff, identificando os seus atores estratégicos, suas limitações e potencialidades. O corporativismo enquanto instância de intermediação de interesses entre Estado/sociedade, público/privado e capital/trabalho joga um papel crucial ao longo dessa trajetória. Argumenta-se que a finalidade precípua do planejamento estatal durante todo o Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980) foi à <i>industrialização substitutiva de importações com crescimento econômico</i>, resultando em <i>concentração de renda</i> e ausência de <i>incorporação social substantiva</i>. Nos anos 1980, em virtude da crise fiscal e de legitimidade do Estado, e das reformas orientadas para o mercado, nos anos 1990, o planejamento</p>
--	--

	<p>estratégico nacional foi obliterado. Nos anos 2000, contudo, o planejamento atuou no sentido de promover o <i>crescimento econômico com distribuição de renda e inclusão</i>.</p>
<p>Capítulo 2 – “O Planejamento Governamental no Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985): A Construção Institucional de Capacidades Estatais”</p>	<p>Resumo: O capítulo analisa as políticas de planejamento governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) a partir de <i>cinco temáticas macroestruturais, estratégicas e centrais</i>, organizadas em seções, mais as considerações finais. A primeira trata da construção institucional de capacidades estatais, no sentido de viabilizar as reformas econômico-institucionais (financeira, fiscal, trabalhista e administrativa) para alavancar o desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Este, por sua vez, foi potencializado pelas políticas deliberadas de amordaçamento sindical, cerceamento da liberdade dos trabalhadores e contínua regressão salarial. A segunda esmiúça o “milagre econômico” (1968-1973), no qual o Brasil alcançou taxas elevadíssimas de crescimento, convergindo para legitimar o autoritarismo a partir de seu êxito obtido na esfera econômica, em contraposição ao recrudescimento da repressão política sobre os opositores do regime. A partir de então, operou-se uma <i>inflexão</i> na política macroeconômica, que</p>

	<p>adquiriu um viés heterodoxo e expansivo. O modelo propugnado pelo “milagre” priorizou a produção de <i>bens duráveis e luxuosos de consumo</i>, adquiridos exclusivamente pelos grupos de alta renda. Isso fomentou um processo perverso de concentração social da renda e impediu a emergência de um <i>mercado doméstico de consumo de massas</i>, pautado na inserção econômica dos mais pobres. Foi também neste contexto de robustecimento das capacidades do Estado autoritário, que o setor privado apresentou suas demandas às agências burocráticas de formulação, implementação e gestão da política econômica (CMN, CIP, CDI, CACEX, BNDES etc.), convergindo para a burocratização da política e a politização da burocracia. Ademais, no bojo das relações Estado/empresariado, os grandes conglomerados econômicos (ou empreiteiras de obras públicas) cresceram de forma considerável e se internacionalizaram durante o “milagre”. As construtoras foram amplamente favorecidas pelas políticas de reserva de mercado, isenções, incentivos, subsídios e elevação do montante dos recursos orientados para investimentos em obras públicas de infraestrutura. A terceira temática é considerada de grande centralidade, na medida em que abarca, no</p>
--	--

	<p>plano da distribuição social da renda, os impactos das políticas de planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista. A divulgação dos dados do <i>Censo Demográfico de 1970</i>, que mostrou o aumento da desigualdade na distribuição de renda, ensejou a “Controvérsia de 1970” entre os economistas opositores à política econômica do autoritarismo; por um lado, e a tecnoburocracia econômica partidária do regime; por outro lado. Para realçar tal antinomia serão apresentados dados empíricos <i>contundentes</i> acerca do agravamento das disparidades de renda no Brasil durante os anos 1960. A <i>quarta</i> destina-se a escrutinar as visões positiva e negativa sobre o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que, por meio do intervencionismo estatal para o aprofundamento da industrialização substitutiva de importações, aspirava a um crescimento econômico vigoroso, no âmbito interno, bem como projetar internacionalmente o Brasil como “Grande Potência”. Diante do protagonismo estatal fomentado pelo II PND, também será analisada a “campanha contra a estatização”, cujo objetivo era imprimir um novo <i>rumo</i> ao desenvolvimento capitalista brasileiro, ora respaldado na regulação estatal exacerbada e, segundo a elite econômico-financeira, com fortes tendências à</p>
--	--

“socialização burocrática da economia” e à instauração de um “regime político totalitário”. A *quinta* seção, à luz do declínio do planejamento governamental, analisa a dinâmica das coalizões e perscruta o processo de transição do sistema político brasileiro rumo à democratização bem como o *Pacto Democrático-Popular de 1977*, no qual as elites industriais efetuaram uma fratura na coalizão política de sustentação do regime e promoveram uma aliança com os trabalhadores contra o autoritarismo. Marcada por progressos e retrocessos, a transição foi um processo lento em virtude do nível elevado de controle dos militares sobre o processo de liberalização política, de modo a refrear o ímpeto democratizante proveniente da sociedade. Nesse contexto de revigoração das demandas democráticas, novos atores sociopolíticos - como o PT e o *Novo Sindicalismo* - emergiram como contraponto ao modelo concentrador e excludente do regime. O Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário sucumbiu mediante inflação elevada e baixo crescimento do PIB tanto total como *per capita*. Apesar da consolidação da industrialização substitutiva de importações e da dinamização do capitalismo, a sua principal herança foi a *depauperação social dos mais pobres* a

	<p>partir da exacerbação do desemprego, da exclusão social e da miséria. Isto implica dizer que os indicadores socioeconômicos vigentes no final do regime foram tão piores quanto aqueles presentes em abril de 1964, quando de sua instauração.</p>
<p>Capítulo 3 – “O Ocaso do Planejamento Governamental e a Irrupção das Reformas Orientadas para o Mercado no Brasil (1985-2002)”</p>	<p>Resumo: Após o fim do Nacional-Desenvolvimento Autoritário (1964-1985), que deixou um legado perverso de desemprego, baixo crescimento econômico e exclusão social à Nova República (1985-1989), o Estado brasileiro defrontou-se com a necessidade de combater à inflação galopante. A agenda imediatista de estabilização monetária, ainda que tenha suscitado uma euforia efêmera advinda dos impactos distributivos do Plano Cruzado, acirrou o conflito de interesses entre os distintos atores estratégicos como o empresariado, os sindicatos e os trabalhadores, o que inviabilizou a constituição de um <i>pacto social</i>. Além disso, o fim do Plano Cruzado é concomitante à dissolução da coalizão de classes que restabeleceu a democracia no Brasil. Esse contexto de liberalização política e abertura econômica foi marcado pelo declínio das capacidades do Estado de conduzir o planejamento governamental de longo prazo para o desenvolvimento capitalista <i>com</i> inserção social da parcela mais</p>

	<p>desfavorecida da população. Em grande parte, tal decrepitude foi incrementada pela irrupção das reformas orientadas para o mercado, iniciadas no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) e aprofundadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Não obstante o desmonte das políticas sociais, delineou-se uma reconfiguração do papel estratégico do Estado, a fim de viabilizar (prioritariamente) a implementação da agenda neoliberal. A despeito da instituição do <i>Plano Real</i>, em 1994, que estabilizou a macroeconomia nacional, controlou a inflação e propiciou ganhos (passageiros) de renda aos mais pobres, a primazia da <i>ótica fiscalista</i> e do <i>fundamentalismo neoliberal</i> ocorreram em detrimento da dimensão social enquanto um componente estratégico do desenvolvimento. Os planos ortodoxos e heterodoxos de estabilização macroeconômica, assim como as políticas neoliberais foram concebidos, formulados, implementados e geridos por meio de um estilo tecnocrático de gestão da economia, do vasto grau de discricionariedade, autonomia e afunilamento do processo decisório por parte do Executivo, enquanto heranças do autoritarismo. A consequência foi a marginalização da instância parlamentar-partidária, do Poder Legislativo e da</p>
--	--

	<p>sociedade na formulação de políticas. Potencializadas pelas medidas de austeridade e pelo completo veto à uma <i>inflexão desenvolvimentista</i> por parte da tecnocracia econômica do governo FHC, o agravamento da desigualdade social estrutural, o crescente desemprego, a informalidade e a deterioração do tecido social foram marcas indeléveis da sociedade brasileira nos anos 1990. Mais uma vez, agravou-se o déficit de inclusão social e retirou-se a <i>questão social</i> da agenda de políticas públicas.</p>
<p>Capítulo 4 – “O Planejamento Governamental no Novo-Desenvolvimentismo Democrático: Auge e Declínio das Capacidades Estatais (2003-2016)”</p>	<p>O capítulo analisa o <i>Planejamento Governamental do Novo-Desenvolvimentismo Democrático</i> (2003-2016) a partir de <i>quatro temáticas macroestruturais, estratégicas e centrais</i>, organizadas em seções, mais as considerações finais. A primeira aborda a retomada do planejamento governamental e a inserção da <i>questão social</i> na agenda pública quando da chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República. Todavia, isso ocorreu em um cenário de pânico generalizado no mercado financeiro internacional, que exigia o cumprimento de políticas de austeridade, portanto, mantendo integral continuidade com o receituário neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso. Este primeiro momento foi marcado pela tentativa de conciliar o legado</p>

	<p>intervencionista do Estado brasileiro, típico do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980), com os fundamentos macroeconômicos da estabilização monetária. A segunda analisa a <i>inflexão desenvolvimentista</i> operada no seio do planejamento governamental por meio da substituição de segmentos da burocracia econômica atrelados à ortodoxia. A partir de então, outorga-se um papel mais assertivo ao Estado brasileiro no revigoramento das <i>capacidades estatais e burocráticas</i> para a promoção de um arcabouço de políticas públicas estratégicas, <i>de sustentabilidade no longo prazo e prioritariamente voltadas à questão social</i>. A terceira explora as reverberações sociais das políticas públicas de planejamento governamental, focalizando a dimensão distributiva e sua relação com a irrupção do <i>fenômeno social</i> da Nova Classe Média (NCM). Para tanto, com o objetivo de abordar o caráter complexo e multifacetado dos setores populares que ascenderam ao mercado de consumo de massas, serão confrontadas; por um lado, as visões economicista/reducionista e; por outro lado, as abordagens críticas levadas a efeito por sociólogos, filósofos e cientistas políticos que discordam da existência de uma NCM no Brasil. Finalmente, a quarta debruça-se a investigar o <i>esgotamento</i> do</p>
--	--

	<p>planejamento governamental do Novo Desenvolvimentismo Democrático, que irrompe entre o final de 2014 e o início de 2015. Ele é causado por uma sucessão de componentes (a)diversos, contudo complementares, como a crise fiscal do Estado brasileiro, o escândalo de corrupção na Petrobrás, a ausência de reformas estruturais, a guinada ortodoxa na política macroeconômica, etc. Portanto, esses fatores vêm contribuindo para o declínio das <i>capacidades estatais</i> de implementação de políticas públicas de longa duração e revertendo o legado de inclusão social dos últimos anos.</p>
--	---

1 A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NO BRASIL (1930-2016)

“Nos países capitalistas, a ideia de planejamento surgiu diante da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais. Tornou-se claro que o simples jogo das forças de mercado, com pequena intervenção do Estado, era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade (...) Tinha sido definitivamente perdida a crença no automatismo de mercado e abandonada a teoria do laissez-faire nas decisões econômicas

Betty Mindlin⁵

“Todos, ou quase todos, reconhecemos que o desenvolvimento do Brasil nos decênios recentes foi, em grande parte, o resultado de ação estatal, ainda que descontinuada e às vezes contraditória (...) Resultou menos dos automatismos econômicos operando espontaneamente do que da tomada de consciência coletiva da necessidade de concentrar esforços em pontos estratégicos para romper inflexibilidades estruturais...”

Celso Furtado⁶

1.1 Introdução

Nos anos 1990, as reformas de mercado contribuíram para a erosão do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), vigente entre 1930-1980. No limiar do Novo Milênio, todavia, diante do esgotamento do modelo neoclássico, que não fomentou o crescimento econômico e tampouco distribuiu de forma equânime a renda, a temática do *planejamento governamental para o desenvolvimento* retorna a agenda das Ciências Sociais e adquire uma importância crucial. Tal revitalização do planejamento é concomitante ao restabelecimento do *poder infraestrutural* do Estado (MANN, 1984) brasileiro, em virtude da irrupção de uma coalizão política de centro-esquerda comprometida com a recuperação das *capacidades estatais* e a superação do quadro de esgarçamento do tecido social, que assolava o Brasil na década de 1990.

Não obstante a agenda de reformas ortodoxas assentadas na privatização do patrimônio público pelos circuitos globalizados do capitalismo, na desregulamentação financeira e na

⁵ MINDLIN, Betty. (2003). “O Conceito de Planejamento”. In: Betty Mindlin (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, p. 12.

⁶ FURTADO, Celso. (1962). *A Pré-Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, p. 42.

austeridade fiscal, o Estado brasileiro manteve elementos da trajetória desenvolvimentista como o viés intervencionista, a preservação de instituições públicas como o BNDES e a capacidade, a partir de uma ordem corporativa de representação de interesses, de mediar conflitos no bojo das relações capital/trabalho e público/privado.

A contribuição deste legado institucional possibilitou ao Estado, a partir de 2003, planejar gradativamente o desenvolvimento de modo a robustecer o seu *poder infraestrutural* (MANN, 1984). Trata-se de um déficit gravíssimo, que ainda assola a sociedade brasileira, sobretudo neste quadro de demandas crescentes (e legítimas) por mais direitos sociais e pela melhoria da qualidade dos serviços públicos, ainda muito precários ao longo do território.

Tanto do ponto de vista discursivo como da prática política, o planejamento levado a cabo nos últimos anos constituiu uma ferramenta para a *incorporação social* de vastos contingentes populacionais, por mais que a ótica consumista, individualizante e privatista engendrada por tal incorporação estivesse muito distante do modelo universal de cidadania. Ainda que seja incipiente do ponto de vista da *qualidade* da inclusão, delineou-se uma agenda concreta e planejada de erradicação da miséria, formação de capital humano e *desmercantilização* da força de trabalho dos cidadãos mais pobres, isto é, torna-los menos suscetíveis à instabilidade do mercado.

Esses atores sociais foram excluídos das diversas faces da *modernização* capitalista e do planejamento conduzidos pelo Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980), apesar de algumas exceções como a proposta fracassada do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), encabeçada por Celso Furtado, Ministro do Planejamento, e por San Tiago Dantas, Ministro da Fazenda, durante o governo João Goulart. De forma similar, os setores populares foram expurgados pelas reformas neoliberais dos anos 1990 que, ao submeterem todas as dimensões do aparato estatal - inclusive a própria política social - à esfera da política macroeconômica - relegaram a estratégia de planejamento governamental a uma dimensão secundária.

Tendo em vista esta reflexão, o objetivo deste capítulo é examinar a *trajetória institucional do planejamento governamental* no Brasil, desde 1930 até os dias atuais, enfatizando elementos importantes que conferem especificidade ao padrão de desenvolvimento capitalista do país, que adquiriu recentemente uma faceta menos disforme e excludente. Argumenta-se que o objetivo principal do planejamento estatal durante todo o Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980), apesar de alguns pontos de descontinuidade, foi à *industrialização com crescimento econômico*, resultando na *concentração social da renda*.

No Brasil, os planos governamentais foram definidos por grupos seletos de técnicos e políticos, sendo aprovados pelo sistema político tradicional, ainda que sua justificativa mais geral tenha sido apresentada frequentemente em nome dos que não estão usufruindo do progresso econômico e dele devem vir a beneficiar-se por imperativos ético-políticos e para viabilizar o crescimento nacional. Tudo isso se consubstanciou dentro de um quadro geral de baixa informação política e de consenso limitado quanto às soluções políticas e econômicas concretas, embora com a aceitação generalizada, no plano ideológico, quanto à necessidade do fortalecimento da Nação (CARDOSO, 2003). É nesse sentido que o planejamento também é ideologia. Não só no sentido de que existem ideologias de planejamento, que representam justificativas articuladas para a intervenção do Estado, “modelos de ação”, padrões de tomada de decisão, mas também no sentido mais específico de planejamento como a manifestação de processos ideológicos. Além de ter um programa sistemático de ação, os planos também oferecem uma racionalização correspondente das opções feitas em termos do interesse “geral” ou “coletivo” ou em termos de ideais genéricos que apelam para a massa da população, tais como “desenvolvimento”, “grandeza”, “bem-estar”, etc (ABRANCHES, 1978).

Planejamento também é “construção institucional”, uma vez que a implementação das ações programadas geralmente envolve novos instrumentos institucionais, a criação de agências, “fundos especiais”, novos procedimentos, e assim por diante. Não é incomum ver toda uma nova série de agências, gabinetes, comissões como integrantes do processo de planejamento. Em algumas ocasiões, os planos têm sido um meio para criar novos postos de trabalho no âmbito da administração. Outro aspecto importante do processo de planejamento é a “construção de agenda”. Muitas vezes novos planos não são apenas a sistematização de programas e metas a serem executados, mas também (e, por vezes, basicamente) a formulação de uma agenda de questões ainda a ser discutida e negociada, um meio para introduzir novas questões e interesses na consideração das forças sociais ativas. Uma definição difusa de problemas, de projeções para o futuro, de grandes ideais que ainda não são operacionais nem podem ser operacionalizados no futuro próximo, mas ainda podem mobilizar apoio e atenção. Como tal, é mais uma vez um importante mecanismo seletivo para definir previamente quais são as questões a serem resolvidas. Mais explicitamente, o processo de planejamento pode ser amplamente concebido como a administração de resultados negociados de um processo político de organização e seleção de interesses (ABRANCHES, 1978).

A soma total das relações políticas que determinam e compõem o processo de planejamento é expressa dentro dos aparatos estatais, levando a ações e reações por parte dos

vários agentes e jurisdições. As forças sociais competem por posições mais vantajosas vis-à-vis a alocação dos recursos do Estado e valores, e os agentes do Estado que realmente tomam as decisões são os elementos dinâmicos da determinação política dos processos de planejamento e formulação de políticas. Uma vez que todas estas dimensões de tomada de decisão e planejamento são identificadas, a política de ação do Estado pode ser analisada de uma forma muito tradicional. Para colocá-la simplesmente, a análise política do planejamento e tomada de decisão deve fornecer respostas coerentes a três questões básicas: (1) Quem toma as decisões? (2) Como as decisões são realmente tomadas; e, finalmente, (3) Para quem elas são tomadas? (ABRANCHES, 1978).

A primeira questão envolve a identificação dos indivíduos e grupos envolvidos no processo, a dinâmica particular de interesses, os problemas em jogo, o quadro político e institucional em que as políticas são formuladas, a definição por parte dos tomadores de decisão dos fatores relevantes e condições envolvidas, as alternativas que não são contempladas, etc. Além disso, é preciso olhar para os constrangimentos das ações, as restrições do número de participantes, os fluxos e controle de informação, os recursos disponíveis, etc. Em suma, os determinantes do comportamento dos atores. A segunda questão envolve a apreensão dos procedimentos formais e informais que conduzem as opções e transações políticas que afetam relevantemente as decisões. Finalmente, a terceira questão diz respeito aos segmentos de classe que mais se beneficiam das decisões, mesmo quando não participam diretamente no processo. A análise dos resultados de políticas (*policy outputs*) deve ter em conta as demandas não atendidas, bem como os efeitos redistributivos das decisões. Muitas vezes, os que se beneficiam de decisões não incorrem em encargos financeiros ou políticos, à proporção que outros segmentos realmente pagam por elas (ABRANCHES, 1978).

Portanto, o capítulo apresenta sete seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção analisa os aspectos antecedentes e posteriores à Revolução de 1930, que constituiu o pontapé inicial do *planejamento governamental* no Brasil, ao fazer convergir os interesses (antagônicos) do capital e do trabalho por meio da criação de uma estrutura corporativa de intermediação de interesses. A terceira reconstitui a relação entre a participação política (voto) e a representação política no âmbito do Programa de Metas (1956-1961), mostrando como as massas legitimavam politicamente o regime em troca de direitos sociais elementares por parte do governo conciliatório de JK. A quarta ressalta o modo como, diante de um contexto de baixo crescimento e inflacionário, herdado do período JK, emergiu e sucumbiu o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), que tinha como principais mentores Celso

Furtado e San Tiago Dantas, respectivamente, Ministros do Planejamento e da Fazenda. A quinta seção avalia como o planejamento insulado ganhou ossatura de modo acelerado no pós-1964, enfatizando os mecanismos subjacentes à expansão do capitalismo de Estado, os principais planos de desenvolvimento e suas reverberações socioeconômicas. A sexta seção investiga - diante do esgotamento do regime militar e do modelo Nacional-Desenvolvimentista, nos anos 1980 - como as reformas orientadas ao mercado, nos anos 1990, reconfiguraram o papel estratégico do Estado e suprimiram o planejamento governamental enquanto função estratégica para o desenvolvimento. A sétima seção, a partir da retomada do papel do Estado, no início do século XXI, mostra como vem se delineando o planejamento no cenário pós-neoliberal, sobretudo no que concerne às suas potencialidades e limitações quanto à *incorporação social*. A última seção realiza as considerações finais.

1. 2 1930-1945 e 1951-1954: A Revolução Modernizante de Getúlio Vargas⁷, Seus Antecedentes e o Planejamento⁸

Desde a gênese da colonização portuguesa, as relações público/privado no Brasil foram objeto de investigação e produção intelectual por parte de um vasto panorama de autores e obras do pensamento político e social. A questão candente posta pelas diversas *interpretações do Brasil* - tanto na Ciência Política como na Sociologia - era como constituir uma *ordem pública*, uma vez que ela estava submetida ao controle direto da iniciativa privada. Os intérpretes do Brasil, cada um à sua maneira, procuraram dar conta da complexidade desta questão, enfatizando as razões subjacentes à *hipertrofia do poder privado* e a *atrofia do poder público* (COSTA PINTO, 1980) bem como pensaram possíveis alternativas⁹ a tal hipertrofia. Merecem

⁷ A tese de doutoramento de Elisa Reis - *The Agrarian Roots of Authoritarian Modernization in Brazil, 1880-1930* -, metodologicamente estruturada no bojo de uma sociologia política de cunho macro-histórico, busca analisar as raízes históricas do autoritarismo no Brasil. Para tanto examina as relações de trabalho rurais bem como as relações entre o Estado e as classes proprietárias de terras em um esforço de identificação das raízes agrárias da modernização autoritária no Brasil. Segundo a autora, a evidência histórica fornece subsídios não somente para o processo de centralização do poder, mas também para a consolidação das características do Estado autoritário, portanto, contrariando a visão popular de que o autoritarismo e a centralização do poder foram introduzidos pela *Revolução de 1930*. Sob Vargas, a importância do Estado como um ator autônomo derivou principalmente de sua capacidade para exercer poder de barganha e cooptar diferentes interesses sociais (REIS, 1979).

⁸ De forma muito oportuna, a professora Vera Cepêda, integrante da banca examinadora desta tese de doutoramento, atentou para o fato de que o Estado com funções sociais mais amplas, com capacidades e vocacionado a transformar a sociedade não nasce em 1930, mas sim com o *Convênio de Taubaté*, quando a elite primário-exportadora disse que o Estado contava e que tinha uma função na vida econômica brasileira ao promover a política de valorização do café.

⁹ Nem todas as interpretações do Brasil apresentam soluções às mazelas nacionais engendradas pelo poder privado. Não obstante, Oliveira Vianna é um dos poucos que fornece uma alternativa à supremacia do insolidarismo e do privatismo no Brasil. Segundo ele, o facciosismo, o personalismo, o partidarismo e o caudilhismo orientaram a conduta individual dos homens públicos ao colocarem seus interesses acima dos interesses da Nação. A justiça é

ser destacadas a ênfase de autores clássicos na formação mestiça e patriarcal da sociedade brasileira (FREYRE, 2006), patrimonial e personalista (HOLANDA, 1991) e latifundiária e insolidária (VIANNA, 1952; 1974).

Os elementos aglutinadores das distintas interpretações são o caráter autoritário, escravocrata e concentrador da propriedade fundiária na formação social brasileira. É nesse sentido que Victor Nunes Leal aborda o coronelismo enquanto um fenômeno político típico da República Velha (1889-1930) e dos municípios do interior. É impossível compreender este fenômeno sem alusão a nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão vigentes no interior do Brasil. Paradoxalmente, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isto se explica em razão do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável. Desse compromisso fundamental, resultam as características secundárias do sistema “coronelista”: o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desarticulação dos serviços públicos locais. Emprega-se o dinheiro, os bens e os serviços do governo municipal nas batalhas eleitorais. Ademais, no meio rural, é o proprietário de terra ou de gado quem tem meios de obter financiamentos por conta de seu prestígio político. Logo, é para o próprio “coronel” que o roçeiro recorre nos momentos de adversidade, comprando fiado em seu armazém para pagar com a colheita, ou pedindo dinheiro para outras necessidades (LEAL, 1997).

A maioria do eleitorado brasileiro reside e vota nos municípios do interior, e são os fazendeiros e chefes locais quem custeiam as despesas do alistamento e da eleição. Documentos, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos, e até roupas, calçados e chapéus para o dia da eleição, tudo é pago pelos mentores políticos empenhados na sua qualificação e comparecimento. É perfeitamente compreensível que o eleitor da roça obedeça à orientação de quem tudo lhe paga. Deste modo, a rarefação do poder público¹⁰ no Brasil

corrupta, rapace e venal. As elites políticas são destituídas de sentimento de espírito público e de interesse nacional. O povo, por sua vez, jamais governou direta ou indiretamente o Brasil com autonomia ou como *força democrática organizada*. A dificuldade em dissociar a esfera pública da esfera privada constitui a causa da fragilidade e da inviabilidade da democracia no país. Por conseguinte, ele vê na instituição do Estado autoritário e centralizado a solução para a supressão dos particularismos, a consolidação da unidade nacional e a organização da sua ordem legal (VIANNA, 1974; 1939; 1959; 1952).

¹⁰ Todavia, essa ausência do poder público, que tem como consequência necessária a efetiva atuação do poder privado, está muito reduzida com os novos meios de transporte e comunicação, que se vão generalizando. Isso tem fomentado o crescimento da população e do eleitorado urbanos, com inevitáveis reflexos sobre a conduta política. Todos esses fatores vêm de longa data corroendo a estrutura econômica e social em que se arrima o “coronelismo”, mas foi preciso uma revolução que transpôs para o plano político as modificações de base que surdamente se vinham processando. Em 1930, a economia brasileira já se não podia considerar essencialmente rural, pois a produção industrial rivalizava com a produção agrícola e a crise do café havia reduzido o poder econômico dos fazendeiros, em confronto com o dos banqueiros, comerciantes e industriais (LEAL, 1997).

contribuiu para preservar a ascendência dos “coronéis”, pois estão em condições de exercer, extraoficialmente, grande número de funções do Estado em relação aos seus dependentes. A situação de opositorista, no âmbito municipal, é tão desconfortável que a regra é ficar na oposição somente quem não pode ficar com o governo. Por esta razão, o chefe político municipal busca arduamente o apoio do governo estadual. Em suma, o “coronelismo” assenta em duas fraquezas: fraqueza do dono de terras, que se ilude com o prestígio do poder, obtido à custa da submissão política; fraqueza desamparada e desiludida dos seres quase sub-humanos que arrastam a existência no trato das suas propriedades (LEAL, 1997).

O “coronelismo” atua no reduzido cenário do governo local e seu *habitat* são os municípios do interior, o que equivale a dizer os municípios rurais, ou predominantemente rurais. O isolamento constitui um fator importante na formação e manutenção do fenômeno. Significando o isolamento ausência ou rarefação do poder público, apresenta-se o “coronelismo”, desde logo, como certa forma de incursão do poder privado no domínio político. Não se pode, pois, reduzir o “coronelismo” a simples afirmação anormal do poder privado. O “coronelismo” pressupõe, ao contrário, a decadência do poder privado e funciona como processo de conservação do seu conteúdo residual. Este sistema político é dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido num contexto de miséria, ignorância, dependência do povo (eleitorado rural) e ausência de cidadania. Em sinergia com pensamento de Oliveira Vianna, Victor Nunes Leal ressalta que uma excursão pelo interior do Brasil equivale a uma incursão no passado nacional. E o “coronelismo”, portanto, significa falta de espírito público, implicando a necessidade de moralização da vida pública (LEAL, 1997).

Diante de uma ordem social estamental¹¹, concentradora da propriedade fundiária e fundamentalmente excludente, pensar em planejamento constituir-se-ia em um verdadeiro anátema. A lógica do *laissez-faire* e do mercado autorregulável (POLANYI, 2000) simbolizavam os parâmetros a partir dos quais a sociedade brasileira deveria ser regida, uma vez condenada a ser um imenso potentado rural. O *planejamento e a intervenção do Estado*

¹¹ De acordo com Raymundo Faoro, o estamento burocrático possui uma estrutura própria que, embora condicionada pelas forças sociais e econômicas, *eleva-se acima da nação*, a qual, pobre de recursos, não logra dominá-lo e aniquilá-lo. Trata-se de uma estratificação aristocrática, com privilégios e posição definida pelo Estado, acima da nação. Resulta do estabelecimento do estamento burocrático que a nação e o Estado se cindem em realidades diversas, antípodas, que mutuamente se desconhecem. Tal camada autônoma coloca-se acima e impõe-se sobre todas as áreas de atividades sociais, comandando os ramos civil e militar da administração, invadindo e dirigindo a esfera econômica, política e financeira. O estudo de Faoro é exitoso no sentido de mostrar a natureza patrimonial do Estado brasileiro da Colônia à República (FAORO, 2008).

para a promoção da industrialização, de um desenvolvimento inclusivo e a fim de minorar os efeitos deletérios do mercado sobre o tecido social estavam ausentes da agenda pública.

Na República Velha (1889-1930), segundo Wanderley Guilherme dos Santos, após o predomínio incontestável da ideologia capitalista mercantil, que fazia de todas as relações sociais contratos livremente ajustados entre indivíduos juridicamente iguais e, portanto, submetidos aos códigos de direito privado, a crescente intensidade e magnitude dos conflitos gerados pela forma industrial de produção e acumulação de bens termina por provocar a ingerência do Estado (SANTOS, 1998). Com a chegada de Vargas ao poder a partir da Revolução de 1930, observa-se uma tendência à *ampliação institucional das bases sociais do Estado* (WEFFORT, 1977, p. 52) e efetivamente se introduz um conjunto de regulamentos atingindo diretamente o processo de acumulação. A possibilidade de êxito na execução dessas medidas foi criada por duas providências estratégicas tomadas pelo governo revolucionário de Vargas: (1) a criação, em 4 de fevereiro de 1931 (decreto 19.667), do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ao qual seriam providos meios materiais e humanos para a execução e fiscalização da legislação trabalhista e previdenciária e (2) a criação da *carteira profissional* obrigatória para os trabalhadores urbanos, pelo decreto 21.580 (29 de julho de 1932) e 22.035 (29 de outubro de 1932) (LANZARA, 2012; SANTOS, 1998).

Da agenda de demandas do sindicalismo, legalmente organizado em 1907, acrescida de novos itens que a própria dinâmica do processo de acumulação veio a gerar, apenas a fixação do salário mínimo não estava já atendida, ou regulada, quando, em 1934, as relações jurídicas entre o movimento sindical, o Estado e os empregadores dão significativo passo à frente. Após o interregno de liberdade sindical garantida pela Constituição de 1934, que consagrava o pluralismo e autonomia dos sindicatos, sucederam-se o golpe e a Carta de 1937, instituindo o sindicato único, integrado ao aparelho de Estado, e cuja constituição e funcionamento foram regulados pelo decreto 1.402 de 5 de julho de 1939. A Constituinte de 1934, ciosa embora da ordem liberal e moderna que desejava ver implantada no país, contratou a legitimidade de uma série de procedimentos estatais que o governo de Vargas viria a exercer autoritariamente, ou seja, sem a aquiescência do Congresso, então fechado, durante o período de 1937-1945 (LANZARA, 2012; SANTOS, 1998).

A partir de então, as únicas iniciativas dignas de nota são a regulamentação e implementação, em 1940, da lei do salário mínimo¹², de 1936, que incumbia ao Estado, pela

¹² O salário-mínimo foi instituído no Brasil no fim dos anos 1930, mas foi a partir de um Decreto-Lei N. 2162, assinado por Getúlio Vargas, em Primeiro de Maio de 1940, que ele passou de fato a vigorar. O salário-mínimo recebeu seu primeiro reajuste em julho de 1943 e o segundo em dezembro daquele mesmo ano. Depois disso,

Constituição de 1934, decretar, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943 que, em realidade, constituía um misto de *regulação* da esfera da *acumulação* e da esfera da *equidade*. Nesta discussão acerca da experiência pioneira de intervenção do Estado no funcionamento do mercado e de institucionalização do *planejamento governamental* no Brasil, o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-1930, bem como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de *cidadania regulada*. Este, por seu turno, diz respeito a um sistema de estratificação ocupacional, que é definido por norma legal. Ou seja, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade. A extensão da cidadania se faz, pois, via *regulamentação* das novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante a ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões. A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma *certidão de nascimento cívico* (LANZARA, 2012; SANTOS, 1979; 1998).

Segundo o sociólogo Adalberto Cardoso, na obra *A Construção da Sociedade do Trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*, ao ordenar somente o mercado urbano de força de trabalho, contemporizando com a elite agrária, a quem delegou o destino dos subalternos do campo, o Estado capitalista brasileiro construiu uma utopia irresistível num contexto de grande vulnerabilidade socioeconômica das massas: a utopia da proteção estatal representada pela legislação social e trabalhista¹³. A “cidadania regulada” gerou nos trabalhadores a expectativa de proteção social, alimentando uma promessa de integração cidadã que, se bem que não se efetivou, cumpriu a tarefa de incorporar, finalmente, mas não de uma vez para sempre, os trabalhadores como artífices do processo de construção estatal no Brasil. A partir de Vargas, os nacionais descobriram que valia a pena lutar

somente em dezembro de 1951, já sob a presidência, novamente, de Getúlio, o salário-mínimo seria novamente reajustado, passando seu novo valor a vigorar a partir de 1952. Depois disso, ocorreu o polêmico reajuste de maio de 1954, em 100% de seu valor nominal, que havia sido precedido de grave crise política que levaria à demissão do então ministro do Trabalho, João Goulart, em fevereiro daquele mesmo ano. Depois de Getúlio, JK também promoveu mais dois reajustes (agosto de 1956 e janeiro de 1959), culminando no valor real mais alto da série histórica (janeiro de 1959). No interregno Café Filho, não foi concedido nenhum reajuste do salário-mínimo; idem para o breve período de Jânio Quadros. A seguir, em seu encurtado mandato, João Goulart concedeu mais três reajustes, os quais, porém, não lograram produzir aumentos reais expressivos pois foram feitos em contexto de inflação alta e em aceleração, e em ambiente de estagnação econômica (MATTOS, 2015).

¹³ O trânsito regular, ainda que efêmero, por um emprego formal e protegido terminava por gerar expectativas de retribuição equivalente no mercado assalariado informal, e estas eram por vezes atendidas. Ao que tudo indica, os trabalhadores *acreditavam* que o mercado formal os acolheria novamente em algum momento de sua vida empregatícia (CARDOSO, 2010).

pela *faticidade* do Estado enquanto ordem jurídica que lhes prometia proteção e bem-estar social. A cidadania regulada, portanto, converteu-se na forma institucional da luta de classes entre nós: uma luta por efetividade dos direitos existentes, uma luta por extensão dos direitos a novas categorias profissionais, e uma luta por novos direitos (CARDOSO, 2010).

Para boa parte das massas rurais e urbanas, cuja vida cotidiana e cujos processos de diferenciação eram espontâneos, miúdos, instáveis, em grande parte invisíveis ao Estado ou ao capital, o mundo dos direitos sociais e do trabalho ou a cidadania regulada, ofereceu um referencial poderoso para a construção de suas identidades individuais e coletivas. Agora, o horizonte das aspirações já não estava demarcado pela penúria de todos e, sim, pelo sonho da autopromoção pessoal pela via do trabalho protegido pelo Estado. Ao se apresentar diante dos nacionais como um projeto, como uma ordem jurídica ainda carente de faticidade, o Estado varguista afirmou-se como *o Estado de sua nação* e não como uma instituição a serviço dos poderosos. Vargas (como personificação de um projeto de construção estatal) enunciou, diante de uma nação até ali em grande medida alheia a seu Estado, que havia um projeto em curso de construção nacional e que nele havia lugar para os trabalhadores. Vargas iniciou o *processo de civilização do capital*, ao impor-lhe trabalhadores não como corpos dos quais os capitalistas se desfaziam com a sem-cerimônia dos senhores de escravos, mas como pessoas em relação às quais tinha obrigações definidas em lei. O Estado varguista impôs à elite, em grande medida indiferente, massas trabalhadoras dotadas de humanidade e, portanto, dignas de serem reconhecidas em sua individualidade, em sua autonomia, em sua liberdade. Portanto, a luta pela vigência dos direitos sociais tornou-se aspecto central do processo pelo qual o Estado ganhou efetividade no Brasil (CARDOSO, 2010).

Para além de instituir direitos sociais, convém salientar que o planejamento estatal levado a cabo por Vargas foi sumamente centralizador e se realizou mediante completa deslegitimação das agremiações partidárias, do Congresso e dos mecanismos eleitorais como veículos de canalização das demandas sociais (CAMPELLO DE SOUZA, 1983; DINIZ, 1992). A “revolução burguesa” ou a almejada implantação de um Estado forte e centralizado significou, de fato, não a marginalização dos interesses econômicos dominantes do período precedente, mas sim uma *redefinição* dos canais de acesso e influência para a articulação de todos os interesses velhos ou novos com o poder central. Houve uma *reacomodação* e/ou realocação das aspirações das elites arcaicas no âmbito do aparato estatal varguista, erigido por meio de estruturas nacionais, centralizadoras e unificadoras (CAMPELLO DE SOUZA, 1983; DRAIBE, 1985; FERNANDES, 1976).

A revolução burguesa – na qual se processou o planejamento estatal de Vargas - não foi democrática; no seu processo não foram revolucionariamente destruídas formas sociais e políticas pretéritas – houve modernização, incorporação, sobreposição de formas. O Estado, no movimento da sua constituição, expressou as particularidades desta revolução que dissociou e afastou os conteúdos e as alternativas democráticas e que avançou, ao mesmo tempo, como contrarrevolução. A natureza das questões e relações sociais presentes na revolução burguesa podem ser apreendidas sob três ângulos: (1) relações com o passado: a questão agrária; (2) relações com o presente: conflitos intraburgueses, ou seja, as relações entre as distintas frações da burguesia no processo que culmina com a dominação do capital industrial e financeiro; e (3) relação com o futuro, que se expressa na *questão proletária* e nas relações emergentes entre os setores dominantes e as classes subalternas. Ademais, podem ser incluídas a questão urbana, a questão social, a questão da cidadania e das formas democráticas ou autocráticas de consolidação do poder burguês. Em suma, nessa tríplice conotação temporal, a revolução burguesa envolve a questão do Estado, ou seja, o movimento de construção das estruturas nacionais, centralizadas, unificadoras e centralizadoras (DRAIBE, 1985).

Nesta configuração, o *Estado de compromisso*¹⁴ expressa a ausência de hegemonia de qualquer dos grupos dominantes e exerce o papel de árbitro entre esses interesses, respondendo por uma solução de compromisso e equilíbrio. A fonte de sua legitimidade deriva das massas populares urbanas e ela se estabelece por mecanismos fundamentalmente políticos de manipulação e auto-reforço, configurando uma democracia de massas. O seu traço distintivo é o Estado mostrar-se de forma direta, sem mediações, a todos os cidadãos e de, numa dinâmica própria, absorver e concentrar em si as possibilidades de mudanças estruturais. A análise do *Estado de compromisso* possibilita um avanço na compreensão da etapa de desenvolvimento do país após 1930: (1) a particularização da questão do Estado; e (2) a sua peculiar autonomia frente aos interesses dominantes, incapazes de assumir a direção política do processo de transformações sociais, dadas as condições econômicas e a crise do Estado oligárquico. Trata-se de uma proposta de interpretação que se afasta das análises que identificam uma forte coalizão conservadora de interesses na base social do Estado, reproduzindo outros modelos, o da transição do tipo “modernização conservadora”, ou o da “via prussiana” de desenvolvimento capitalista (DRAIBE, 1985).

¹⁴ Segundo Francisco Weffort, o *Estado de Compromisso* é ao mesmo tempo um Estado de Massas, expressão da prolongada crise agrária, da dependência social dos grupos de classe média, da dependência social e econômica da burguesia industrial e da crescente pressão popular (WEFFORT, 1977).

O planejamento centralizado de Vargas foi marcado por uma crescente “ocupação” do espaço organizacional e decisório governamental por agências burocrático-estatais (CAMPELLO DE SOUZA, 1983). Um dos exemplos proeminentes foi o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que constituiu uma inovação do aparelho estatal ao instituir uma *estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia*. Ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, sagrou-se como a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala. Ainda que o DASP aspirasse modernizar a gestão pública por meio de princípios burocráticos weberianos, a sua matriz política era autoritária e centralizadora, sobretudo na vertente inaugurada pelo Estado Novo. A exorbitante concentração de atribuições no DASP conferiu-lhe, num regime autoritário, um grau extraordinário de poder, pois além de funções normativas e executivas, cumpriu funções legislativas (ABRUCIO, 2003, 2007, 2010; CARDOSO Jr. e GIMENEZ, 2011; CARVALHO, 2011a; COSTA, 2008; DINIZ e BOSCHI, 2014; COSTA, 1971; DRAIBE, 1985; FIGUEIREDO, 2010; LIMA Jr, 2014; LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES, 2010; MELO, 2011; PRATES, 2007; REZENDE, 2011).

Para além do aparato burocrático-administrativo, o planejamento econômico capitaneado pelo Estado não foi o resultado de um esquema cuidadosamente concebido, mas, em grande parte, foi produto de circunstâncias que, na maioria dos casos, forçaram o governo a cada vez mais intervir no sistema econômico do país. Essas circunstâncias incluíram: (1) as reações às *crises econômicas internacionais*¹⁵; (2) o desejo de controlar as atividades do capital estrangeiro, especialmente no setor de utilidade pública e na exploração dos recursos naturais; e, por fim, (3) a rápida ambição de industrializar uma economia atrasada (BAER e KERSTENETZKY, 1973; KOHLI, 2004).

Diante da “grande depressão” internacional, que eclodiu em 1929, Vargas foi o pioneiro ao adotar uma *estratégia endógena* de industrialização substitutiva de importações (ISI). Não obstante, o impacto da depressão sobre o produto real foi relativamente modesto, sua queda não excedendo 5,3% em 1931 – o pior ano da depressão – em relação ao pico de atividade em 1929. Em 1932, o PIB cresceu 4% e em 1933 e 1934 em torno de 9% ao ano. A recuperação do nível de atividade da economia brasileira foi rápida se comparada à experiência de outros países,

¹⁵ A depressão mundial dos anos 1930 não somente colocou o Brasil no caminho para a industrialização por substituição de importações, mas também resultou na ampliação e *metamorfose* do papel do Estado na economia do país. As mudanças institucionais que conduziram a um maior protagonismo estatal no terreno econômico resultaram do desejo do governo brasileiro de proteger a economia do impacto total da depressão internacional e de induzir a aceleração do processo de industrialização (BAER e KERSTENETZKY, 1973).

sobretudo os desenvolvidos. Após permanecer praticamente estagnado em 1931-1932, o produto industrial cresceu 10% ao ano entre 1932 e 1939 (ABREU, 1990a).

A fim de lidar com o impacto imediato da depressão mundial, o governo Vargas assumiu os programas de apoio ao café dos estados. Isto, na prática, significou que, pela primeira vez, o governo federal envolveu-se diretamente no controle e fixação de preços de um setor produtivo. A intervenção direta na economia ocorreu por meio de controles de câmbio, introduzido em setembro de 1931 para racionar divisas escassas, o que indiretamente incentivou o crescimento das indústrias domésticas. O regime de Vargas expandiu a intervenção estatal para proteger e estimular o crescimento de diferentes setores, através da criação de “autarquias”, que regularam a produção, os preços e financiaram a construção de armazéns para a produção de alimentos. Ao longo dos anos, as autarquias expandiram os seus papéis: além de serem instrumentos de controle do governo passaram a ser instrumentos de pressão do setor privado sobre o Estado. No tocante à política creditícia, em 1937, criou-se a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil para fornecer créditos de mais longo prazo aos estabelecimentos industriais (BAER e KERSTENETZKY, 1973).

A necessidade de um banco de desenvolvimento do governo tornou-se claro quando a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos recomendou um plano razoavelmente elaborado para a modernização da infraestrutura do país (Programa de Reparcelamento Econômico) para o qual nenhuma empresa individual tinha recursos. Assim, em 1952, o BNDE foi criado no intuito de fornecer o financiamento para o crescimento recomendado e o programa de modernização da infraestrutura do país. No entanto, as suas tarefas também foram ajustadas para incluir a promoção e o financiamento de indústrias pesadas e determinados setores dentro agricultura. Outro marco da participação do governo brasileiro nas atividades econômicas foi a criação de Petrobras, em 1953. Toda exploração de petróleo e a maior parte das atividades de refino foram declaradas *monopólio da empresa estatal*. A motivação principal por trás deste evento foi uma preocupação do governo em assegurar uma fonte doméstica de abastecimento para situações de emergência (BAER e KERSTENETZKY, 1973).

No plano das instituições políticas, essa experiência pioneira de planejamento autoritário se materializou a partir da interação entre quatro *gramáticas* políticas distintas, contudo, complementares. Ao longo do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980) e dos experimentos de planejamento governamental a ele atrelados, tais gramáticas mesclaram-se intensamente. Então, torna-se necessário defini-las com maior precisão e argúcia. Em primeiro lugar, o *clientelismo* repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos

políticos e burocracias. As instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por este processo de troca de favores, de tal modo que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma “mãozinha”. O clientelismo se baseia numa gramática de relações entre indivíduos, que é informal, não legalmente compulsória e não-legalizada. Ele remonta ao processo de colonização e à herança ibérica personalista, sendo concebido como uma característica do Brasil arcaico (CARVALHO, 2011b; HOLANDA, 1991; NUNES, 2003).

Em segundo lugar, o *corporativismo*, que emerge com Vargas, diz respeito ao padrão de intermediação de interesses do público com o privado, e do Estado com a sociedade, a partir da criação de estruturas hierarquizadas, centralizadas e verticalizadas. Instaure-se, por conseguinte, uma modalidade de canalização das demandas das massas por meio da regulamentação jurídica das profissões, do sindicato público (subordinado ao Ministério do Trabalho) e da criação da carteira profissional enquanto “certidão de nascimento cívico” das camadas trabalhadoras, todavia à custa da sua exclusão dos acordos cooperativos e do processo decisório concernente às políticas públicas. A legislação corporativa busca inibir a emergência de uma ordem de conflitos de classe, garantindo uma (relativa) compatibilidade entre acumulação e equidade no bojo de uma ordem urbano-industrial, moderna e capitalista. Delineia-se uma espécie de corporativismo bifronte, dual e/ou bipartite de representação do empresariado industrial nas instâncias do Estado. Nesse sentido, os empresários se adaptaram ao corporativismo estatal, todavia mantiveram uma estrutura paralela de associações independentes, ao lado da estrutura oficial. Desde então, tal sistema dual de representação de interesses se enraizou e perdura até os dias de hoje. Os vínculos estabelecidos com o Estado propiciaram a abertura de arenas de negociação entre elites técnicas e empresariais, tendo o Executivo se tornado o alvo preferencial das demandas empresariais. Tal padrão prevaleceu com o aprofundamento do modelo ISI nos anos 1960 e 1970. Portanto, a inserção do Brasil na modernidade industrial dá-se pela via corporativa (BOSCHI, 2006; COSTA, 1999ab; DINIZ e BOSCHI, 1978, 1989ab, 1991, 2000; DINIZ, 1997, 1992, 1978; IANNI, 1991; LEOPOLDI, 1984; NUNES, 2003; SANTOS, 1998; SCHMITTER, 1971).

O corporativismo diz respeito à recusa de uma sociedade e de um mercado econômico pautado estritamente no liberalismo. É preciso uma outra forma social para a organização e estruturação da vida pública; daí a importância de pensadores/intérpretes do Brasil como Alberto Torres e, sobretudo, de Oliveira Vianna, que é um autor corporativista. Isso forçou os economistas a caminharem em direção ao Keynesianismo e ao Estruturalismo como formas de interação entre o Estado e a economia para a implementação de políticas macroeconômicas

desenvolvimentistas. O corporativismo não somente diz respeito à transferência do debate para a arena entre os atores e o Estado, mas tem uma concepção mais fundamentada na trajetória brasileira, que é o fato de que nos conhecemos como uma sociedade atrasada e não podemos conviver com a filosofia fundamental do liberalismo quer seja no plano econômico, quer seja no âmbito político.

Em terceiro lugar, o *insulamento burocrático* é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Não há uma sujeição das práticas do Estado ao escrutínio público tampouco *accountability*. Como uma característica intrínseca do Executivo desde Vargas até os anos 1990, e que alcançou o seu auge no regime militar pós-1964, tal gramática é marcada pela marginalização da instância parlamentar-partidária, do Congresso e da participação popular nas decisões governamentais estratégicas (DINIZ, 1997, 1992; LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES, 2010; NUNES, 2003). O insulamento burocrático brasileiro está muito apoiado na ideia de desenvolvimentismo. Trata-se de uma outra forma de desenvolvimento capitalista assentada no conhecimento técnico e que exige uma inteligência, na medida em que diversos intelectuais/pensadores entraram na arena do Estado e conduziram transformações sociais com base numa interpretação que não poderia ser disposta politicamente, já que constitui um conhecimento técnico. Um exemplo se deu quando da instituição da Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo, criada em 1933, e cujo eixo era preparar elites capazes de pensar a situação do Brasil e produzir *expertise* e conhecimento técnico que se transformassem em subsídios para a implementação de políticas públicas.

Em quarto lugar, o *universalismo de procedimentos* confere uma aura de racionalidade, impessoalidade e de legalidade pública ao sistema político e às instituições formais. O exemplo mais notório se deu quando da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), durante o Estado Novo de Vargas. Com base nos ideais de meritocracia e racionalidade, o DASP foi o responsável pela implantação dos concursos públicos, pela supervisão dos mecanismos de gestão de pessoal e pela criação de uma burocracia profissional institucionalizada (ABRUCIO, 2003, 2007; NUNES, 2003; PRATES, 2007).

É preciso ressaltar que a redemocratização do país, no período pós-1945, não afetou de forma substancial o centralismo da administração varguista, preservando-se, em grande medida, o arcabouço institucional do governo deposto. Executivo forte, controle do processo decisório pela burocracia, subordinação dos sindicatos ao Ministério do Trabalho, desenvolvimento de uma classe empresarial atrelada aos favores do Estado persistiriam como elementos centrais do

novo regime (CAMPELLO DE SOUZA, 1976; DINIZ, 1978, 1992, 1994; DINIZ e BOSCHI, 2000; DINIZ e LIMA Jr., 1986; LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES, 2010; SANTOS, 1998, 1993).

Entre 1944/1945, no âmago do debate público nacional, o tema do planejamento foi objeto de intensa controvérsia entre dois influentes intelectuais que defendiam posicionamentos antitéticos acerca do desenvolvimento do Brasil. Trata-se de um cenário caracterizado pela crescente “metamorfose do Estado” (DRAIBE, 1985). Os principais artífices deste complexo debate foram, de um lado, Roberto Simonsen, um dos maiores líderes empresariais de todos os tempos e, de outro lado, Eugênio Gudin, homem público destacado e tido como o pai do moderno pensamento econômico brasileiro.

Em primeiro lugar, tendo como principal referência o relatório da Missão Cooke¹⁶, Simonsen propõe a planificação da economia brasileira para a satisfação das necessidades básicas da população e para a obtenção de um razoável padrão de vida mínimo, propiciando ao país uma estrutura econômica e social forte e estável. Simonsen atenta para a necessidade de quadruplicação da renda nacional, dentro do menor prazo possível. Isso somente seria viável a partir de um programa de industrialização, que não está dissociado, porém, da intensificação e do aperfeiçoamento da produção agrícola. A planificação do fortalecimento econômico nacional deve abranger por igual o trato dos problemas industriais, agrícolas e comerciais, como o dos sociais e econômicos, de ordem geral. Simonsen é partidário do desenvolvimento de um programa de *guerra econômica contra o pauperismo* (SIMONSEN e GUDIN, 2010; IANNI, 1991; LOUREIRO, 1992).

Outrossim, em virtude da falta de aparelhamento econômico nacional e das condições em que se apresentam os recursos naturais, a renda nacional está praticamente estacionária, não existindo possibilidade, com a simples iniciativa privada, de fazê-la crescer, com rapidez, ao nível indispensável para assegurar um justo equilíbrio econômico e social. Diante disso, é aconselhável a planificação de uma nova estruturação econômica, de forma a serem criadas, dentro de determinado período, a produtividade e as riquezas necessárias para que o país

¹⁶ Em 1942, a Missão Cooke foi enviada ao Brasil pelo governo americano, que queria contar com o apoio brasileiro para o esforço na II Guerra Mundial. O relatório da Missão Cooke (feito em parceria com técnicos brasileiros) ressaltava a necessidade de melhoria da infraestrutura econômica do país, de suas indústrias de base e da industrialização (SIMONSEN e GUDIN, 2010). Ainda nos anos 1940, no governo de Eurico Gaspar Dutra foi proposto o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia). De fato, o Plano constituía uma sistematização de esforços para racionalizar o processo orçamentário, e não um plano de desenvolvimento efetivo. Uma vez aprovado no Congresso, após longos debates, o Plano Salte deveria ser implantado no quinquênio 1950-1954, mas isso não ocorreu. Essas tentativas pioneiras de planejamento, ainda que não concludentes, convergiram para criar a “mentalidade que deveria conduzir às realizações da década de 1950”, segundo o Programa de Metas (LAFER, 2002).

alcance uma suficiente renda nacional. Para Simonsen “o planejamento é uma técnica econômica e o intervencionismo uma técnica política” (LOUREIRO, 1992; SIMONSEN e GUDIN, 2010).

Tanto Simonsen como Gudin convergem no tocante à debilidade da economia brasileira, ao pauperismo das massas e à necessidade de aumentar a renda nacional. Todavia, este autor critica ardentemente a “mística da planificação”, que não passa de uma derivada genética da experiência fracassada e abandonada do *New Deal* americano, do fascismo e do nazismo, que conduziram o mundo à catástrofe, e dos Planos Quinquenais da Rússia, inaplicáveis em outros países. A solução para os problemas nacionais, segundo Gudin, está no aumento da produtividade agrícola e na capacidade para exportar. Assim, se é para a democracia e a economia liberal que o Brasil deseja caminhar, então urge mudar de rumo e ao invés de ampliar ainda mais o campo industrial do Estado, deve-se, ao contrário, fazer voltar à economia privada as empresas industriais em mãos do governo (LOUREIRO, 1992; SIMONSEN e GUDIN, 2010).

Gudin afirmava a incompatibilidade entre, de um lado, o *capitalismo de Estado* com regime autoritário e supressão da propriedade privada e; de outro lado, a *democracia política* com *economia liberal de mercado*. A verdade é que o Brasil tem caminhado assustadoramente para o primeiro. Mostrando apenas a grave herança de capitalismo de Estado que nos ficou do regime totalitário que ora se extingue na Alemanha nazista, Gudin ressalta (ironicamente) que, se o Brasil quer marchar para o capitalismo de Estado, para o comunismo, para o nazismo ou para qualquer modalidade totalitária, o país está no bom caminho (LOUREIRO, 1992; SIMONSEN e GUDIN, 2010).

1. 3 1956-1961 – Planejamento na República Populista: o Plano de Metas de JK

Neste período do experimento republicano brasileiro, a sociedade adquiriu cada vez mais complexidade e robustez tendo em vista o processo crescente de industrialização, urbanização, a emergência de novos atores sociais na esfera política e o aumento da demanda por direitos sociais. O planejamento e sua vinculação ao sistema político foram fundamentais para corresponder (ao menos parcialmente) a estas expectativas. A economia brasileira cresceu a taxas aceleradas, com razoável estabilidade de preços e em um ambiente político-institucional aberto e democrático. Foi o último contexto em que estas três características convergiram antes da instauração do golpe de 1964 (ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI, 1990).

Entre 1930 e 1961, há duas fases específicas da dinâmica de industrialização: (1) Entre 1933 e 1955, há industrialização, pois a dinâmica de acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou seja, porque existe um movimento endógeno de acumulação; e (2) Entre 1956 e 1961, o surgimento de um bloco de investimentos altamente complementares e concentrados no tempo promove uma alteração radical na estrutura do sistema produtivo. Sob essas formas históricas - a economia exportadora capitalista, a industrialização restringida e a industrialização pesada -, a transição capitalista no Brasil envolveu um processo de profundas transformações sociais (DRAIBE, 1985). Trata-se de um momento em que o processo de industrialização por substituição de importações (ISI) adquiriu uma saliência bastante significativa. Dentro dessa estratégia substitutiva, o Programa de Metas do governo JK (1956-1961) constituiu-se em uma política efetiva de planejamento do desenvolvimento capitalista nacional. Como sugere Carlos Lessa, o Plano de Metas programou investimentos governamentais diretos nos setores de energia e transporte, bem como em indústrias de base, principalmente a produção de aço e refinaria de petróleo. Bem assim, o Estado concedeu subsídios e incentivos ao investimento privado na diversificação e integração do setor manufatureiro, com especial atenção para os bens de capital e indústrias intermédias. O dinamismo e a expansão das indústrias de bens de capital estão fortemente baseados no fluxo de investimento direto externo (LESSA, 1975).

A década de 1950 determinou os contornos gerais da associação orgânica de longo prazo entre o Estado, o capital estrangeiro e capitalismo privado nacional, que caracterizam o padrão de planejamento do desenvolvimento brasileiro. A industrialização e a urbanização ensejaram um duplo movimento, tanto no sentido da consolidação do caráter dependente-associado do novo padrão de desenvolvimento quanto no que concerne ao crescimento do setor empresarial do Estado. Os dois principais segmentos da economia - o Estado controlado e o internacionalizado - seriam progressivamente expandidos e fortalecidos, tornando-se os principais pilares dessa modalidade de desenvolvimento. O Plano de Metas reforçava este duplo movimento, no espectro político, repousando simultaneamente sobre a intensificação do influxo de investimentos estrangeiros diretos e com a participação ampliada do Estado na formação de capital interno. Estes foram os meios a partir dos quais as principais metas do plano foram alcançadas (HIRSCHMAN, 1968; LESSA, 1975).

O Plano de Metas representou um amplo consenso em favor do crescimento industrial acelerado. Nesse sentido, pode ser considerado o estágio final de um processo de articulações e negociações levadas a cabo no princípio dos anos 1950, que forneceram a base política para

uma participação mais ativa do capital estrangeiro e do Estado na implementação do programa de crescimento industrial acelerado (ABRANCHES, 1978). Uma questão básica aventada por estas mudanças estruturais diz respeito aos requisitos administrativos e institucionais para a implementação das “metas”. Celso Lafer, com razão, argumenta que o Plano setorial, em vez de abrangente, permitiu uma ampla margem para mudanças moderadas e compensações. Ele representou uma opção política sobre a qual o consenso poderia ser construído desde que os seus objetivos fossem percebidos como compatíveis tanto pela elite como pelas massas urbanas mobilizadas, os atores relevantes do sistema político (ABRANCHES, 1978; HIRSCHMAN, 1968; LAFER, 1970).

A pesquisa inovadora de Celso Lafer analisa minuciosamente os aspectos políticos e administrativos do processo de planejamento no Brasil durante o governo JK, do ponto de vista do sistema político e do seu desempenho. Trata-se de um trabalho detalhado sobre a República Populista (1946-1964) e/ou “interregno democrático”, que confere uma ênfase particular sobre o Plano de Metas. Convém ressaltar que Juscelino Kubitschek foi o primeiro presidente a fundamentar sua campanha eleitoral em torno das questões do planejamento como solução para os problemas brasileiros. O estudo de seu governo permite esclarecer as relações entre as variáveis de participação (nas quais o voto é componente crucial) e o processo de planejamento no âmbito do sistema político brasileiro. A obra, portanto, enfatiza as relações entre (1) a variável representação política, que diz respeito ao grau de legitimidade do regime e das autoridades; e (2) a variável participação política, ou seja, a participação dos membros no sistema, que é mensurada pelo voto. Tais variáveis expressam a interação entre o *nível das demandas* e o *grau de apoio no sistema político*. O crescimento do eleitorado durante a República populista motivou, em Juscelino Kubitschek, a decisão de planejar (LAFER, 1970; 2002).

Na República Velha, a percentagem de voto efetivo, com relação à população total, não ultrapassou 3,19, ao passo que no período que se inicia com Dutra (1945-1951) e se encerra com Goulart (1961-1964), tal percentagem se elevou de 13,4 para 17,7. Houve um aumento substancial do eleitorado em relação à República Velha, mas dois fatores mantiveram o número restrito de eleitores: (1) a composição etária da população (aproximadamente 50% com idade inferior a 18 anos, o mínimo exigido pela lei eleitoral) e; (2) a exigência de alfabetização (50,6% dos brasileiros acima dos 15 anos eram analfabetos). A análise dos dados sugere: (1) o aumento no grau de competição eleitoral (Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros); (2) a ampliação do eleitorado; (3) maior mobilização social e política; e (4)

mudanças na estrutura ocupacional e urbana da população, modificando, portanto, o sentido da participação política. A política brasileira deixa de ser um assunto circunscrito às suas elites. Isso ocorre concomitantemente ao declínio da importância dos partidos dentro do sistema político brasileiro, pois não conseguiram se impor como partidos de massas (LAFER, 2002).

Esta decadência é produto da incapacidade dos partidos para representar os interesses e as aspirações dos setores populares emergentes e incorporá-los institucionalmente ao sistema político. A ausência de canais para a integração política propiciou a emergência de novos canais para a integração política de tipo massa/elites. As eleições presidenciais diretas dependiam do peso político dos novos setores urbanos. Estabelece-se uma nova correlação entre urbanização e política de massas. A relação entre a nação e o Legislativo torna-se *metafísica*, à proporção que a relação do presidente com a nação tornara-se *pessoal* (LAFER, 2002).

Tal relação pessoal e direta foi indispensável para a emergência do populismo, reforçando a tendência do Executivo para atuar como árbitro entre grupos distintos. Todavia, a eficiência dessa arbitragem dependia da capacidade de conciliação dos interesses entre os membros do sistema político. Toda essa engrenagem se dava no âmbito da política de massas enquanto estilo peculiar, e na qual havia a manipulação das massas pelas elites, haja vista o comportamento e os interesses específicos destas. Trata-se de um compromisso entre a elite vinculada ao setor exportador (existência da fronteira agrícola) e a elite ligada ao setor industrial num cenário em que as massas mobilizadas requeriam o progressivo aumento das oportunidades de trabalho e a melhoria das condições sociais de existência. O movimento de *participação política* por meio da extensão da franquia eleitoral era convergente ao da *representação política*, que ganhava concretude pela legitimidade do regime e das autoridades por meio do voto, na medida em que o governo: (1) aumentava as oportunidades de trabalho¹⁷, e (2) se comprometia, junto às massas mobilizadas, com a *democratização fundamental* da sociedade (COSTA, 1971; LAFER, 2002).

A luta entre os chefes do Executivo - permanentemente sujeitos às pressões das massas - e o Congresso, o centro de poder da classe dominante tradicional foi uma característica

¹⁷ Nos anos 1950, dada a natureza das coalizões políticas que deram sustentação ao segundo Governo de Vargas e, depois, ao de Juscelino Kubitschek, houve uma política de sistemáticos reajustes dos valores reais do salário-mínimo, em momento em que a economia vivenciava um importante crescimento do PIB e do PIB per capita, além do contexto da instalação da industrialização pesada no Brasil. Verifica-se uma evolução positiva expressiva no valor real do salário-mínimo no período, sendo que, em 1959, ele atingiu aquele que é, até hoje, o seu maior valor histórico desde sua implementação. De todo modo, a literatura sobre o período ensina que nos anos 1950 ocorreu uma pronunciada transformação no padrão de consumo, ao lado de um processo de urbanização marcado pela ascensão de camadas médias assalariadas, em sua maior parte, e com ligação direta ou indireta com as transformações ocorridas no mercado de trabalho diante do processo de industrialização (MATTOS, 2015).

constante da política brasileira e é somente o mais visível sintoma de um profundo conflito interno que vicia todo o processo político. Desta maneira, as pretensões “desenvolvimentistas” do Executivo são traduzidas em planos para obras públicas, metas de investimento, etc., refletindo o compromisso com as demandas das massas. No Congresso, que se provou apto a assimilar a técnica da retórica populista, estes planos como uma regra não encontraram grandes obstáculos e são aprovados simplesmente como “autorização para despesas”. Mas quando se trata de financiar obras, o Congresso comporta-se muito diferentemente, recusando-se a tolerar qualquer reforma fiscal que efetivamente aumentaria a capacidade financeira do governo na base de uma distribuição mais socialmente equitativa da carga fiscal. Quaisquer tentativas de legislação destinadas a alterar a distribuição de renda, seja proveniente do Executivo ou de um membro privado, são anulados pelas comissões do Congresso (FURTADO, 1965).

É importante reiterar que a política de massas constituía uma relação direta de tipo massa/elite e resultava do processo de mobilização social, de modo a favorecer uma nova percepção do sistema político, em comparação com os períodos precedentes, quando a participação política era ainda um privilégio reservado às elites. À proporção que a legitimidade do regime era parcialmente determinada pelo voto das massas mobilizadas, o atendimento das necessidades desses novos setores sociais era condição precípua para o bom funcionamento do regime. Neste contexto, JK propunha a intervenção constante e eficaz do Estado orientada pela adoção de um plano nacional de desenvolvimento. Não se trataria de um “plano global e rígido da economia brasileira, mas de um programa metódico de medidas governamentais, de objetivos e metas da iniciativa privada”, através dos quais o Estado interviria como manipulador de incentivos (LAFER, 1970; 2002; 2003).

Na medida em que JK era apresentado como um manipulador de incentivos e não como um controlador de decisões, como um investidor pioneiro e supletivo, e não como um absorvente Leviatã, o Programa de Metas ia ao encontro do *estilo conciliatório das elites*¹⁸. Assim, a decisão de planejar consistiu em uma tentativa de reduzir a incerteza sobre as novas políticas. A visão do futuro não revelava a incompatibilidade entre as aspirações das massas

¹⁸ Maria Victória de Mesquita Benevides sustenta que o *estilo conciliatório* de JK não parece suficiente como interpretação para a estabilidade política do período. Procurando uma explicação complementar, a autora questiona a estabilidade em torno de três temas fundamentais: (1) o papel dos partidos políticos (especificamente a aliança PSD/PTB); (2) a estrutura das Forças Armadas (notadamente o Exército, sob a chefia do General Lott) e (3) o desempenho do Executivo por meio de sua política econômico-administrativa. A pretensão é articular as três variáveis num só padrão, a um nível de agregação alto, para qualificar aquela relativa estabilidade. A hipótese aventada pela autora é a seguinte: a estabilidade política do governo Kubitschek foi fruto de uma conjuntura favorável, na qual as Forças Armadas (notadamente o Exército) e o Congresso (aliança majoritária PSD/PTB) atuaram de maneira convergente no sentido de apoiar a política econômica, cujo núcleo era o Programa de Metas (BENEVIDES, 1976).

(expansão das oportunidades de emprego) e das elites (tradicional estilo conciliatório). JK soube interpretar as características da representação e da participação políticas no Brasil e conseguiu, portanto, minimizar as tensões do sistema por meio do *uso político* do Programa de Metas. Durante sua campanha, o Plano serviu como garantia e promessa de atender às necessidades das massas e aos interesses das elites. O Programa de Metas¹⁹, levado a efeito em um contexto inflacionário e mediante dependência do capital externo, não visava ao planejamento global, mas concentrava-se em certos setores-chave da economia brasileira, tanto públicos como privados, que abarcavam cerca de ¼ da produção nacional. O objetivo era superar os “pontos de estrangulamento” da economia e investir em setores prioritários como (1) estradas de ferro - construção e reequipamento; (2) estradas de rodagem - construção e pavimentação e (3) portos e dragagens (LAFER, 1970; 2002; 2003).

No período 1957-1961 o PIB cresceu à taxa anual de 8,2%, o que significou uma elevação de 5,1% ao ano da renda per capita. Tal valor é bem superior ao objetivo do plano. A inflação média, todavia, foi de 22,6%. A participação do governo no gasto total cresceu de 19% em 1952 para 23,7% em 1961. As despesas de pessoal se elevaram a uma taxa anual de 8,1% no período. Com a aposta no transporte rodoviário, em detrimento das ferrovias, aliada à chegada de montadoras estrangeiras ao país, a produção de veículos deu um salto espetacular na virada dos anos 1950 para os 1960. Segundo dados da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), que reúne as empresas do setor, de 1957 a 1960, a produção total quadruplicou: passou de 30 mil para 133 mil veículos por ano, incluindo caminhões, ônibus e os chamados “comerciais leves”. No caso apenas dos automóveis, a produção no Brasil saiu de apenas 1.166 unidades para 42.619 em 1960. Portanto, a forte ênfase na estratégia desenvolvimentista deslocou as questões relativas à política fiscal e monetária para segundo plano, uma vez que praticamente durante todo o período 1956-1961 essa política esteve atrelada, enquanto variável dependente, ao processo de industrialização (O GLOBO, 16/10/2013; ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI, 1990).

Não obstante o crescimento econômico e a modernização da estrutura produtiva da economia, Celso Furtado chama atenção para o fato de que a falta de uma classe industrial politicamente ativa e ideologicamente inspirada constitui um entrave à modernização do

¹⁹ JK optou pela formação de uma administração paralela. Em seu governo, o número e o papel das agências e grupos executivos expandiram-se e passaram a ser a base decisória e operacional de sustentação daquele abrangente plano. Ademais, o insulamento burocrático veio então a se juntar às formas já existentes de interação entre o Estado e a sociedade no Brasil: o clientelismo, o corporativismo e o universalismo de procedimentos (FIGUEIREDO, 2010; NUNES, 2003).

sistema político brasileiro²⁰. As constituições políticas, incluindo a de 1946 sempre foram uma arma poderosa nas mãos da velha oligarquia agrária para preservar a sua própria posição como a força política dominante. O sistema federal, ao garantir poderes extensivos ao Senado, onde os pequenos estados agrícolas e as regiões mais atrasadas exercem uma influência decisiva para propostas práticas, colocam o poder legislativo nas mãos de uma minoria da população habitante de regiões onde os interesses latifundiários reinam supremos. Na Câmara Federal, o número de deputados é proporcional a população de cada estado. Portanto, quanto maior a proporção de analfabetos em um estado, maior o poder de voto de sua minoria emancipada; por exemplo, o voto de um cidadão vivendo em um estado com 80% de analfabetos vale cinco vezes mais do que a de um eleitor, cujo estado é 100% alfabetizado. Uma vez que nas regiões mais analfabetas do país a oligarquia latifundiária é mais firmemente arraigada, o sistema eleitoral obviamente serve para manter sua predominância. Estando, portanto, no controle do Legislativo, que é o único órgão autorizado a iniciar a mudança constitucional, a classe dominante tradicional ocupa uma posição privilegiada na luta pelo controle político do país (FURTADO, 1965).

Outra análise similar à de Celso Furtado sobre a República Populista (1945-1964) é empreendida por Hélio Jaguaribe. Segundo ele, as tensões na vida política, econômica e social do país emergem de uma discrepância dual. A primeira é marcada pelo crescente e prejudicial desequilíbrio entre o avanço urbano-industrial e o atraso rural-agrícola, como também entre o rápido progresso da região Centro-Sul, onde a industrialização foi concentrada e a relativa estagnação de todas as outras partes do país. A industrialização espontânea, que foi uma característica do período substitutivo de importações, de 1930-1945, e a industrialização controlada que se seguiu, não foram acompanhadas por qualquer movimento correspondente na economia rural (JAGUARIBE, 1965).

A segunda discrepância, entre o avanço econômico do país como um todo e sua evolução política, procede como a primeira em um círculo vicioso. O atraso rural afeta o corpo político não somente, como na maioria dos países ao exercer uma pressão tradicionalista e conservadora: no caso particular do Brasil ela anestesia a máquina do governo com sua política de patronagem, e é por isso que o Estado brasileiro ainda permanece uma administração *cartorial*. Isto, por sua vez, garante a imutabilidade do sistema agrícola semifeudal que gera as condições necessárias para a continuidade do regime. O processo pelo qual o atraso rural serve

²⁰ O controle da máquina administrativa federal por grupos políticos locais constitui um sério obstáculo a todas as tentativas de racionalização deste arcabouço institucional (FURTADO, 1965).

para preservar a predominância do sistema de patronagem na governança política geral do país causa as mais graves distorções em toda a vida da nação. Uma das mais importantes dessas tensões é causada pelo desequilíbrio estrutural entre receitas e gastos no setor público. Conseqüentemente, a condição contínua de déficit de todos os estados e municípios e, numa escala ainda maior, da própria União. A consequência direta deste déficit público é uma inflação estruturalmente endêmica. A partir de um valor de 20% ao ano durante o governo Kubitschek, o índice de custo de vida subiu para 80% em 1963 e, em 1964, gerou um aumento mensal no índice de custo de vida de 5% (JAGUARIBE, 1965).

1. 4 1961-1964 – O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: sonho e fracasso

Uma vez que o Programa de Metas do Governo JK constituiu a experiência anterior de planejamento nacional, o Plano Trienal atentava para a necessidade de uma radiografia geral do Brasil que, por sua vez, pressupunha o planejamento, e sem o qual o país estaria condenado ao acirramento das disparidades sociais. O país vinha da fase de euforia do período 1957-1961 em que a intensificação do processo de substituição de importações propiciou um crescimento do PIB à elevada taxa média de 6,9% ao ano (MACEDO, 2003).

A polarização política se agrava a partir da emergência de João Goulart ao poder. Este somente conseguiu tomar posse sob o beneplácito dos militares, após um acordo que estabelecia um sistema parlamentar, que limitava os seus poderes de presidente. Diante da responsabilidade de elaborar um plano de recuperação nacional, o Brasil vivia a fase final do interregno parlamentarista, inaugurado com o impasse a que levava à renúncia do ex-presidente Jânio Quadros. Em 06/01/1963, o eleitorado era consultado em plebiscito sobre a manutenção do regime parlamentarista ou o retorno do presidencialismo. A confiança que o Plano despertou contribuiu amplamente para a volta do segundo. Em 15/03/1963, portanto, Goulart envia mensagem ao Congresso, na qual afirma focar o desenvolvimento e o planejamento, que se constitui em uma reforma de base (D'AGUIAR FURTADO, 2011; DALAND, 1967ab).

Neste contexto, dez semanas depois de ser nomeado Ministro Extraordinário do Planejamento, Celso Furtado conclui o Plano Trienal em meados de dezembro de 1962. Orientado pelo pensamento estruturalista e pela ação racionalizadora deste intelectual, que aspirava implantar no país a planificação como técnica administrativa, o Plano previa manter a taxa anual de crescimento em torno de 7%, elevar a renda *per capita* de 323 dólares, em 1962, para 363, em 1965, e reduzir progressivamente a inflação, dos 50% anuais para 25%, em 1963,

e 10%, em 1965. Nesse sentido, *o Plano Trienal subordinava as medidas antiinflacionárias à política de desenvolvimento econômico e social do país*. Não obstante, para reduzir a pressão inflacionária²¹ do Tesouro sem prejudicar a taxa de crescimento da economia, a estratégia delineada no Plano baseava-se na adoção das seguintes medidas: (1) elevação da carga fiscal; (2) redução do dispêndio público programado; (3) captação de recursos do setor privado no mercado de capitais e (4) mobilização de recursos monetários. Entretanto, na luta contra o déficit governamental, o aumento da carga tributária é sempre um argumento convencional e, com isto, pode-se reduzir as taxas de retorno dos investimentos privados, o que implica em inibi-los (D'AGUIAR FURTADO, 2011; MACEDO, 2003).

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social atuava em direção antitética à ortodoxia dos monetaristas imposta pelo FMI. Trata-se de um programa de várias frentes: elevação do nível de renda dos mais pobres (abarcando políticas públicas setoriais como saúde, transporte, energia, agricultura, indústria etc.) e a reforma da máquina administrativa. Goulart imprime um viés democrático ao planejamento, defendendo a partilha dos frutos do desenvolvimento entre os distintos grupos sociais. Tudo isso em um contexto de conflitos ideológicos polarizados e intensos, entre a direita e a esquerda, além de forte oposição da imprensa privada conservadora (D'AGUIAR FURTADO, 2011).

Pela primeira vez, um plano oficial de combate à inflação não falava de contenção de salários tampouco culpava os aumentos salariais pela elevação de preços. Ademais, propunha um teto de 40% para os aumentos de salários do funcionalismo público e das forças armadas, ainda que efetivamente o governo não conseguisse cumprir esta meta. No que tange ao capital estrangeiro, não o atacava, porém não fazia a sua defesa como fizera o Programa de Metas de Juscelino Kubitschek. No plano internacional, por mais que o Plano Trienal tivesse uma boa repercussão nos EUA, era arraigada na Casa Branca a resistência à orientação política do governo Goulart. Em síntese, seria difícil levar o plano à frente sem que houvesse no governo um grau de integração para a execução das tarefas previstas (D'AGUIAR FURTADO, 2011).

Diversas implicações do plano não foram aprofundadas, como a meta de assegurar uma taxa de crescimento de 7%, o que significaria abrir o debate sobre uma questão polêmica fundamental: *a redistribuição mais equitativa da renda*. Ainda que em abril de 1963, o governo

²¹ A elevação de preços programada para 1963 era de 25% e o Índice Geral de Preços apresentou neste ano um crescimento de 78%. A taxa de crescimento do PIB foi a mais baixa já conhecida desde que estimativas regulares deste agregado passaram a ser realizadas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), a partir de 1947: apenas 1,6%, enquanto a programação estabelecida pelo Plano visava a um crescimento de 7%. O déficit de caixa do Tesouro Nacional atingiu 500 bilhões de cruzeiros antigos, praticamente o dobro do valor programado: 300 bilhões (MACEDO, 2003).

reintroduzisse os subsídios do trigo e dos combustíveis, reajustasse o salário do funcionalismo, de 60% e não de 40%, conforme acordado com o FMI, em maio, a inflação voltou a subir, atingindo os 4%. Isso frustrou as aspirações desenvolvimentistas do Plano. O governo não teve como implementar as medidas de estabilização e reformas. Soma-se a isso a falta de coesão²² entre o Executivo e o Legislativo no tocante à reforma agrária bem como a instabilidade política.

A experiência de esquerda positiva, sob a direção de San Tiago Dantas, Ministro da Fazenda, e a orientação técnica de Celso Furtado, então Ministro do Planejamento, representou a tentativa mais consciente e deliberada de execução do nacional-trabalhismo, até então ensaiada no Brasil. Tal intento, contudo, foi pouco além da formulação básica de suas diretrizes – no Plano Trienal de Celso Furtado – e das providências iniciais para sua implementação, por meio das medidas adotadas e das negociações iniciadas por São Tiago Dantas. Independentemente de sua natureza e do seu grau de refinamento, não obstante, essa experiência orientou-se no rumo da mudança social revolucionária: redistribuição de terras e rendas, nacionalismo econômico, estatização de grandes setores de produção, mobilização política das massas urbanas e rurais, extinção do controle do Estado exercido pela classe dominante e neutralidade e desengajamento internacionais eram entre outros objetivos preconizados (JAGUARIBE, 1977).

Dentre os fatores que obstaculizaram o Plano Trienal bem como a efetiva implantação do planejamento no Brasil destacam-se: (1) a premência do tempo; (2) a dificuldade de informações estatísticas detalhadas e de boa qualidade, (3) a deficiência da estrutura governamental para suportar a organização necessária ao planejamento, (4) a falta de experiência; (5) a inexistência de adequados instrumentos de ação; (6) o desconhecimento dos efeitos das políticas executadas e (7) a resistência dos empresários (MACEDO, 2003). A economia estava combalida com uma recessão do PIB per capita em 1962, e uma nova queda de 1963. Politicamente, isso se refletiu em um aumento das tensões sociais que resultaram no rompimento da aliança entre a burguesia industrial e a classe trabalhadora urbana, e o fracasso, no nível político-partidário, da coalizão PSD-PTB (JAGUARIBE, 1965). Diante de um quadro de extrema fragmentação política, crise econômica e instabilidade institucional, em 31 de março de 1964, teve início o golpe militar que, com amplo respaldo do empresariado, da classe média

²² Para Celso Furtado, foi o fracasso em convencer os banqueiros e industriais dos méritos do plano que, em última instância, acarretou seu abandono. Diante da campanha de descrédito contra San Tiago Dantas e Celso Furtado, os jornais começaram a exigir uma reforma ministerial para solidificar o apoio ao Plano Trienal e manter a confiança dos EUA e dos investidores internacionais (D'AGUIAR FURTADO, 2011).

e apoio ou omissão da maioria parlamentar, sucumbiu o “interregno democrático” (1945-1964). O remendo constitucional e seu corolário, o referendo de 1963, mostraram-se insuficientes para evitar a corrosão da legalidade constitucional (ABREU, 1990b).

1. 5 O Pós-1964: Planejamento, Autoritarismo e Enclausuramento Decisório

Esta seção considera que a ditadura militar brasileira (1964-1985), marcada pelo exponencial fortalecimento do Poder Executivo, instituiu a terceira forma mais importante de *planejamento governamental* para o desenvolvimento, sendo a pioneira com Getúlio Vargas (1930-1945) e a segunda com JK (1956-1961). Nesta modalidade de Estado autoritário-burocrático (AB)²³ (O’DONNELL, 1982, 1987; O’DONNELL e SCHIMITTER, 1988) assentado na ideia de “segurança nacional”, o planejamento foi indubitavelmente tecnocrático, insulado e centralizado.

No auge do projeto Nacional-Desenvolvimentista ancorado no modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), a expansão do aparato estatal foi fundamental para a consecução das metas econômicas do governo autoritário. Isso se deu tanto por meio do crescimento do corpo burocrático governamental quanto pela ampliação da lógica de atuação da empresa pública na conformação do capitalismo brasileiro. O regime militar de 1964 promove a hipertrofia do “insulamento burocrático” (NUNES, 2003), centraliza o processo decisório em matéria de políticas públicas e aumenta a intervenção do Estado na economia, assumindo papel produtivo, por meio da criação de inúmeras empresas públicas, no que foi acompanhado pelos estados e municípios (FIGUEIREDO, 2010).

No âmbito do planejamento autoritário²⁴, uma medida de grande envergadura que contribuiu fundamentalmente para a organização da produção pública e o crescimento das

²³ Vigente nos países da América Latina – Argentina, Brasil, Chile, Uruguai - nas décadas de 1960 e 1970, este Estado apresenta as seguintes características: (1) tem como base social principal a alta burguesia; (2) do ponto de vista institucional, ele é constituído de organizações nas quais os especialistas em coação têm peso decisivo, e cujos objetivos são a “normalização” da economia e a restituição da “ordem” na sociedade, por meio da anulação política do setor popular previamente ativado; (3) a supressão da cidadania; (4) a exclusão econômica do setor popular, uma vez que promove um padrão de acumulação de capital altamente assimétrico ao privilegiar as grandes unidades oligopolistas do capital privado e instituições estatais; (5) a promoção de uma transnacionalização crescente da estrutura produtiva; (6) a “despolitização” das questões sociais, limitando-as aos critérios supostamente neutros e objetivos da racionalidade técnica e (7) o fechamento dos canais democráticos de acesso ao governo, sobretudo os de representação dos interesses populares e de classe (O’DONNELL, 1982).

²⁴ Tendo em vista a retomada do planejamento capitaneado pelo regime autoritário, após o fracasso do Plano Trienal, é importante apontar o papel de duas agências burocráticas específicas de planejamento, formulação, coordenação e gestão da política econômica e dos rumos do avanço capitalista nacional. Em primeiro lugar, entre 1964-1974, o Conselho Monetário Nacional (CMN) que, manipulando instrumentos de política econômica e organizando prioridades, transformou-se em aparelho decisório adequado, uma vez que: (1) nele e a partir dele, foi possível hierarquizar e controlar diversas agências econômicas do estado; (2) nele se configurou a filtragem

empresas estatais foi a instituição do Decreto-Lei n. 200 de 25/02/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, dividindo o setor público em quatro grandes conjuntos de instituições, com características distintas do ponto de vista da autonomia de decisão, fonte de recursos e personalidade jurídica: (1) administração direta; (2) autarquias; (3) empresas públicas; e (4) sociedades de economia mista (ABRANCHES, 1978; WAHRLICH, 1979ab). Segundo o referido decreto:

“A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada (...) Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do governo” (DECRETO-LEI Nº 200, 1967)”

Um dos objetivos explícitos dessa reforma era aumentar a eficiência na produção pública pela descentralização na execução das atividades governamentais, contribuindo, na década de 1970, para a proliferação de empresas públicas. Tais empresas contavam com um considerável reforço representado pela capacidade de obtenção de empréstimos (sobretudo externos) e pela transferência de recursos governamentais oriundos da vinculação de receitas de tributação (via impostos). Nessas condições, a Petrobrás e a Vale do Rio Doce constituíram os exemplos mais proeminentes dessa tendência de formação de conglomerados na área industrial (CARVALHO, 2011b; COSTA, 2008; DINIZ e BOSCHI, 2014; LIMA Jr, 2014; MARTINS, 1985; PRATES, 2007; REZENDE, 1987). Todavia, tal descentralização incentivada pela Reforma Administrativa de 1967 não é fenômeno novo. O monumental crescimento do setor público brasileiro desde o início dos anos 1950 tem sido marcado por uma demasiada descentralização na produção pública (LAFER, 2002).

Em relativa sintonia com o exposto acima, Luciano Martins empreende uma análise empírico-descritiva das questões concernentes à expansão do Estado e aos problemas de sua *performance* enquanto “promotor” do desenvolvimento econômico da nação. A partir da sua

das reivindicações setoriais privadas, igualmente hierarquizadas. Neste sentido, a participação do setor privado foi viabilizada em consonância com a sua influência sobre as decisões governamentais, evidenciando uma articulação entre o padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro, o ordenamento político (autoritário) e as fórmulas corporativas de intermediação dos interesses (VIANNA, 1987). Em segundo lugar, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), instituído pela Lei 6.036 de 1/5/1974 e que existiu durante os governos Geisel e Figueiredo (1974-1981). A partir da centralização autoritária do exercício do poder no Executivo federal e da consagração do “setor público” como o principal agente do desenvolvimento capitalista, a criação do CDE assinalou uma alteração radical não somente na organização da política econômica, mas também no processo decisório como um todo, convergindo para reforçar o insulamento decisório e o *centralismo burocrático* (AMORIM NETO, 2007; NUNES, 2003; CODATO, 1997) em torno do planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista nacional.

proposição central: “O Estado não é abordado como um sistema de complexidade crescente, mas como um universo em expansão”, o autor mostra rigorosamente como o Estado militar ampliou a sua capacidade extrativa²⁵ e exacerbou as suas atividades empresariais²⁶. Não obstante, tamanha diversificação do aparato estatal deu-se mediante a ausência de uma ideologia estatizante. A expansão do Estado militar se realizou por meio de um movimento integrado tanto por *forças centrípetas* (concentração de recursos e de decisões normativas ao nível do Governo Federal) como por *forças centrífugas* (agências relativamente independentes e/ou dotadas de autonomia relativa para a alocação desses recursos e aplicação dessas decisões). Tal movimento centrípeto de concentração de recursos ao nível da União para que os redistribua às unidades da Federação, dá ao Governo central instrumentos mais poderosos para o exercício do poder central (traço fortalecido pela criação da SUDAM e da SUDENE), com a consequente desarticulação das estruturas políticas e administrativas locais (MARTINS, 1985).

Um fenômeno importante a ser mencionado é que o modo assumido pela expansão das atividades estatais no Brasil conduz à expansão da burocracia “para fora” do setor governo, isto é, na órbita da chamada administração descentralizada (autarquias, fundos e fundações), para não mencionar ainda a esfera das empresas governamentais. Conforme mencionado acima, isso foi reforçado pelo Decreto-Lei n. 200/1967. A importância crescente da administração descentralizada ou indireta se revela no fato de que sua participação na formação bruta de capital fixo da União, entre 1959 e 1973, aumenta 195% em termos reais, à proporção que a contribuição da administração direta ou central decresce 12% no mesmo período. Destaque para a proliferação dos fundos estatais de financiamento e de investimento. Se, de um lado, tem contribuído para ampliar o raio de ação do Estado enquanto ator econômico, de outro tem fragmentado a sua organização interna e introduzindo um conjunto de práticas administrativas quase empresariais no comportamento da burocracia pública (DINIZ e BOSCHI, 2014; LIMA Jr., 2014; MARTINS, 1985).

²⁵ Cabe ressaltar o notável crescimento dos recursos orçamentários no período considerado. A receita orçamentária da União (excluindo Estados e Municípios) passa de um índice de 100 (1960) para 452,1 (1974), o que representava 10,5% do PIB. Para 1980 o índice seria 667, correspondendo a 9,9% do PIB. Além disso, destaca-se a centralização pela União da tarefa da arrecadação tributária em plano nacional. Da receita tributária total do país, a União eleva sua participação de 49,5% (1960) para 59,7% (1976), ao mesmo tempo em que declina a parte apropriada diretamente pelos Estados (passa de 44,5% a 37,1%) e pelos Municípios (de 6% a 3,2%). Passando a União a recolher parte do que antes era diretamente arrecadado pelos Estados e Municípios, os últimos ficam na dependência política da primeira para a transferência dos recursos que lhe cabem. Em suma, o Estado ampliou de forma crescente, a partir de 1964, sua base material, *capacitando-se* para fortalecer de maneira considerável seu papel de agente financeiro (MARTINS, 1985).

²⁶ Entre 1966 e 1975, o número de empresas governamentais passa de 40 a 271, isto é, um aumento de 231 empresas (MARTINS, 1985).

Há um notável fortalecimento financeiro dos órgãos que integram a administração indireta. Desta forma, o grau de liberdade de ação dessas agências é bastante amplo e é ainda potencializado pelo volume dos recursos por elas manejados. Conseqüentemente, acentua-se a tendência para que o setor produtivo do Estado passe a desenvolver suas próprias políticas, a partir de critérios tipicamente empresariais, que nem sempre são compatíveis com a política do Governo (DINIZ e BOSCHI, 2014; LIMA Jr, 2014; MARTINS, 1985).

O controle do setor produtivo do Estado pelo setor governo constitui um problema que se coloca em qualquer país. No caso brasileiro, há uma defasagem entre a “máquina” governamental e a empresa governamental, entre o *status* do burocrata do setor Governo e o do “executivo de Estado” da empresa pública. Tal descompasso institucional resulta do próprio *modo* de expansão do Estado no Brasil. Nesta configuração, o Estado se apresenta como um universo em expansão; as partes que o constituem passam a ter existência própria (MARTINS, 1985).

No tocante aos principais projetos e planos de desenvolvimento dos governos autoritários, em 1964 foi instituído o Plano de Ação Econômica do Governo²⁷ (PAEG) para o período 1964-1966, com o objetivo de combater o processo inflacionário. O plano tinha como metas acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, minorar as disparidades setoriais e regionais, viabilizar uma política de investimentos que aumentasse as oportunidades de emprego produtivo e corrigir a tendência de déficits no balanço de pagamentos (CARDOSO Jr. e GIMENEZ, 2011; KON, 2010; MELO, 2011).

Em 1967, foi criado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período 1968-1970, apresentando como objetivos básicos o fortalecimento da empresa privada, com a meta de acelerar o desenvolvimento econômico concomitantemente à estabilização gradativa do comportamento dos preços, consolidação da infraestrutura pelo governo, expansão das oportunidades de emprego, fortalecimento e ampliação do mercado interno. Como consequência das medidas de estímulo do programa, observou-se, a partir de 1968, a queda da taxa de inflação e o aumento da taxa de crescimento do produto (KON, 2010).

Em 1971 é submetido ao Congresso Nacional o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (I PND) para o período 1972-1974. As estratégias e prioridades definidas tinham

²⁷ O programa de estabilização ortodoxo implementado entre 1964 e 1968 conseguiu reduzir a taxa de inflação anual de algo próximo de 100% no 1º trimestre de 1964 para algo em torno de 20% em 1969. Concomitantemente, o crescimento do PIB, que em 1963 fora de apenas 0,6%, recuperou-se após 1966, atingindo em 1968 a taxa de 9,8% (RESENDE, 1990). De fato, em matéria de filosofia econômica, o governo brasileiro firmou-se no *produtivismo* (em detrimento do *redistributivismo*), recusando-se a promover a melhoria da distribuição de renda por medidas de prodigalidade salarial, ou quaisquer outras que pudessem comprometer o futuro crescimento da economia (SIMONSEN e CAMPOS, 1974).

como meta crucial manter o alto nível global do PIB, a continuação do combate à inflação, o equilíbrio da balança de pagamentos e a melhor repartição da renda. Seriam implantados instrumentos para permitir a modernização da empresa nacional, do sistema financeiro e do mercado de capitais. O padrão de desenvolvimento econômico escolhido foi consentâneo com a visão de integração nacional. Esse conjunto de políticas possibilitou que a retomada do crescimento econômico, verificada em 1968, continuasse em aceleração até 1973, quando as taxas médias anuais do PIB atingiram 13% entre 1971-1973. Ademais, foram criadas novas instituições para a formação compulsória de poupança, como o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e novos instrumentos de captação de recursos ao público (CARDOSO Jr. e GIMENEZ, 2011; KON, 2010; REZENDE, 2011).

A partir de tais instrumentos de política econômica, observou-se uma expansão na demanda de consumo, como produto da elevação do nível de emprego e do aumento da massa salarial e das facilidades de financiamento pelo crédito direto ao consumidor. O crescimento industrial do período 1968-1973, portanto, manifestou-se como o auge do ciclo de expansão, liderado pelas indústrias de bens de consumo duráveis (eletrodomésticos e automobilística) (KON, 2010). Esse período ficou mais conhecido como “milagre econômico²⁸”.

Todavia, o aumento dos preços internacionais do petróleo, em fins de 1973, teve como reverberações uma crise internacional e reajustes nas economias mundiais, acarretando uma série de limitações à política econômica que vinha sendo conduzida no país. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), formatado neste contexto para o período 1975-1979, previa um programa de investimentos condizentes com uma taxa média de crescimento de 10%, aspirando à substituição de importações como estratégia. Tendo como objetivo central o *crescimento econômico acelerado* e contínuo, e como retórica *reafirmar o país como potência emergente*, o plano estipulava, como metas adicionais, a continuação da política antiinflacionária pelo método gradualista, a manutenção do equilíbrio no balanço de pagamentos e a realização de uma política de melhoria na distribuição pessoal e regional da renda. A crise econômica que emergiu com o “choque do petróleo” não alterou os objetivos de desenvolvimento acelerado do

²⁸ Apesar do propalado “milagre econômico”, entre 1964 e 1974, houve uma perda contínua do poder aquisitivo do salário mínimo real da ordem de 42%. Entre 1967 e 1973, tal perda teria sido de aproximadamente 15,1%, ao passo que a perda maior, da ordem de 25,2%, teria ocorrido de 1964 para 1967. Há que se ressaltar a abissal concentração de renda nas mãos dos 5% mais ricos e dos 1% mais ricos. No primeiro caso, a sua participação na renda passa de 28,3% em 1960 para 34,1% em 1970 e 39,8% em 1972, enquanto no segundo caso o aumento é de 11,9% em 1960 para 14,7% em 1970 e 19,1% em 1972. Em contraste, os 50% mais pobres, que recebiam 17,4% do rendimento total da PEA em 1960, passaram a auferir apenas 14,9% do total em 1970 e 11,3% em 1972 (LAGO, 1990).

plano. Em convergência com essas metas, o Brasil recorreu ao endividamento externo reagindo à nova situação mundial (KON, 2010; MELO, 2011).

A incompatibilidade da implementação do plano original, sem as reformulações necessárias para enfrentar as pressões inflacionárias externas surgidas com a nova situação mundial, não apenas comprometeu as metas definidas, como também fomentou o agravamento das contas externas e das tensões inflacionárias. O endividamento externo bruto elevou-se de US\$ 21 bilhões em 1975 para US\$ 49,9 bilhões em 1979. A alta acelerada dos preços externos e internos já acentuada em 1979, a evolução da taxa externa de juros em 1980 para níveis inusitados, onerando ainda mais o pagamento da dívida externa do país, bem como a manutenção da queda da atividade econômica no âmbito internacional associada à restrição do crédito externo, já delineavam a tendência para a restrição do ritmo de produção global. Para tanto concorreram à diminuição da demanda interna, em consequência de políticas salariais sucessivas que reduziram consideravelmente o poder de compra da população, e outras políticas governamentais de ajustes, que passaram a ser executadas nos anos 1980 (KON, 2010).

O III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), elaborado para o período 1980-1985, tinha seus objetivos substancialmente alterados em relação aos planos anteriores, visando o reequilíbrio das contas cambiais e do balanço de pagamentos, bem como ao controle da taxa de inflação; entretanto, as medidas efetivas não foram colocadas em prática. Houve um rápido processo de contenção da atividade econômica, que decorreu da elevação drástica da taxa de juros doméstica e da tentativa de controle do déficit do setor público. O desequilíbrio da balança de pagamentos do país resultou, no período 1982-1983, em uma situação em que mais de 80% das receitas cambiais em transações correntes eram destinadas ao serviço da dívida externa. Ademais, a partir de 1982 observou-se uma retração do sistema financeiro privado internacional com relação à renegociação das dívidas externas de 25 países, entre os quais o Brasil, o que levou o país a um estado de insolvência. O ano de 1983, portanto, observou sucessivas revisões da política salarial, que redundaram em média na perda do poder de compra do assalariado de cerca de 20%. Atrelado a isto, o aumento da taxa de desemprego levou a uma maior queda da demanda agregada (KON, 2010; REZENDE, 2011). Por essas razões, a década de 1980 foi considerada uma “década perdida”.

1. 6 1985-2002: A Decrepitude do Regime Militar, a Transição para a Democracia e a Atrofia do Planejamento diante das Reformas Orientadas para o Mercado

A despeito da euforia que norteou o “milagre econômico” dos anos 1960 e 1970, o planejamento conduzido pelo regime autoritário foi incapaz de garantir um *crescimento sustentado com distribuição de renda e inclusão social*. Nos anos 1980, diante da instabilidade econômica, da crise da dívida externa, da deterioração fiscal do Estado e da exacerbação do desemprego (GREMAUD e PIRES, 2010), o autoritarismo perdeu legitimidade e sucumbiu diante dos grandes protestos da sociedade civil por democracia, liberdade e direitos sociais substantivos que seriam consagrados, por conseguinte, na *Constituição de 1988*²⁹. Soma-se a isso o movimento pela desestatização e abertura da economia liderados pelo empresariado nacional, que manifestava intensa insatisfação com a intervenção estatal demasiada, o protecionismo e a estratégia de industrialização por substituição de importações (ISI).

No âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, que precedeu a feitura da Carta Constitucional de 1988, o Congresso foi o ambiente no qual os grupos privados nacionais exerceram o *lobby* e criaram condições institucionais para a liberalização econômica (BOSCHI e LIMA, 2002; CODATO, 1997). É nesta conjuntura complexa e contingente que o planejamento estratégico de políticas públicas para o desenvolvimento é negligenciado, tendo em vista a supremacia do receituário neoclássico, advogado pelo *Consenso de Washington*, que foi hegemônico no Brasil durante os anos 1990.

Diante do fracasso do governo Sarney em resolver o problema da inflação, e da corrupção incrustada no governo do presidente Collor de Mello, que renunciou ao cargo e sofreu um processo de *impeachment*, as reformas orientadas para o mercado assentadas nos pilares da privatização do patrimônio público, da desregulamentação financeira e da abertura comercial foram incrementadas no Brasil. Tal agenda foi iniciada por Collor e consolidada durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que foi exitoso ao instituir o Plano Real e conter o processo inflacionário. Os ganhos advindos da estabilização foram de curto prazo e seu *custo social* foi indiscutivelmente perverso, tendo em vista o acelerado crescimento do desemprego, da informalidade, o agravamento da pobreza e a desestruturação do Estado.

Tal desmonte da máquina estatal foi impulsionado pela criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo principal mentor foi o ministro Luiz

²⁹ É o “contrato social” que expressa a visão de sociedade e de país para o planejamento democrático de longo prazo. Trata-se do marco legal e institucional dentro do qual a sociedade é erigida e que contempla, por seu turno, a *dimensão social* do desenvolvimento.

Carlos Bresser-Pereira, criador do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995. Segundo este Plano, de inspiração fundamentalmente exógena (Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e EUA), e que em hipótese alguma o seu mentor o intitula como neoliberal, a crise brasileira da década de 1980 foi também uma crise do Estado³⁰. A reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Era preciso que se desse um salto adiante, no sentido de uma administração pública “gerencial”, baseada em conceitos atuais de *administração e eficiência*, voltada para o *controle dos resultados e descentralizada*. Seria crucial reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público (BRESSER-PEREIRA, 2003ab; DINIZ e BOSCHI, 2014; MOTTA, 2007; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

Nesse sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da *redefinição do papel do Estado*, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse

³⁰ A crise do Estado tem início nos anos 1970 e explode nos anos 1980: descontrole fiscal, redução das taxas de crescimento econômico, desemprego e inflação elevados. A crise do Estado define-se então: (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações (ISI) no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (ABRUCIO, 2003, 2007; BRESSER-PEREIRA, 1998, 2003ab; CARDOSO Jr., 2011; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995; REZENDE, 2011). Esse processo de crise mundial do *Welfare State*, de reestruturação econômica e de reajustamento social e político, é definido pelo geógrafo David Harvey como *acumulação flexível*. Esta, por sua vez, parece implicar níveis relativamente altos de desemprego “estrutural”, rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos de salários reais, redução do emprego regular em favor do crescente uso do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado além do retrocesso do poder sindical, que foi um dos sustentáculos do regime fordista. Tais mudanças foram acompanhadas e, em parte promovidas pela ascensão de um agressivo neoconservadorismo na América do Norte e em boa parte da Europa Ocidental. Os casos elucidativos foram as vitórias eleitorais de Margaret Thatcher (1979), na Inglaterra; e de Ronald Reagan (1980), nos EUA. A gradual retirada de apoio ao *Estado do Bem-Estar Social* e o ataque ao salário real e ao poder sindical organizado foram transformados pelos neoconservadores numa virtude governamental (HARVEY, 1993).

desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 1998; CARVALHO, 2011b; DINIZ e BOSCHI, 2014; LIMA Jr., 2014; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Em relação à política social, o plano é signatário da descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (Bresser-Pereira chama isso de “publicização”). Portanto, estabelece-se um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade para o financiamento e controle da produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998, 2003ab; DINIZ e BOSCHI, 2014; LIMA Jr, 2014; PRATES, 2007; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

O Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais. Busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura. Considerando esta tendência, pretende-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão, concebido como um “cliente” (BRESSER-PEREIRA, 1998, 2003ab; COSTA, 2008; LIMA Jr, 2014; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

No que tange ao funcionalismo público, o programa de reforma do Estado preconiza que a rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, e dificulta a cobrança de trabalho. A legislação que regula as relações de trabalho no setor público é inadequada, notadamente pelo seu caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor. Como exemplos são mencionados a aplicação indiscriminada do instituto da estabilidade para o conjunto dos servidores públicos civis. Há, segundo o plano, a adoção de critérios rígidos de seleção e contratação de pessoal que impedem o recrutamento direto no mercado, em detrimento do estímulo à competência. Dentre alguns equívocos e retrocessos da Constituição de 1988 no campo da administração de recursos humanos, destaca-se a institucionalização do Regime Jurídico Único, que deu início

ao processo de uniformização do tratamento de todos os servidores da administração direta e indireta (BRESSER-PEREIRA, 1998, 2003ab; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

De um ponto de vista fundamentalmente crítico à Reforma Gerencial do Estado dos anos 1990, embora o Estado tenha sido consideravelmente débil na provisão de serviços públicos essenciais, o Executivo foi progressivamente fortalecido para a consecução da agenda de reformas neoliberais. De fato, houve uma recomposição tanto das iniciativas estatais quanto da reconstrução e readaptação dos interesses privados. Uma das mudanças cruciais foi a *penetração da lógica de atuação do mercado no Estado*. Paradigmaticamente, o eixo da política econômica passa a subordinar todas as dimensões da atuação estatal, sobretudo a própria dinâmica da *política*. O Executivo emerge como o centro de toda a reordenação que se processa no ambiente institucional, cuja marca principal é a *redefinição do papel estratégico do Estado* diante dos atores organizados e destes entre si (AMORIM NETO, 2007; BOSCHI e LIMA, 2002).

Para além das visões de que as privatizações constituiriam o desmonte e a redução do aparato estatal, observou-se, contraditoriamente, um crescente intervencionismo estatal para renunciar as suas tarefas históricas, com a produção de um amplo espectro de leis e regulações para ampliar os espaços de autonomia do mercado, na crença de que o receituário do *Consenso de Washington* levaria os países da região a superar o histórico atraso. Além de um papel central do mercado, prevalecia uma visão tecnocrática do desenvolvimento, na medida em que o desmantelamento do Estado desenvolvimentista, sobretudo a partir dos processos de privatizações, abriu espaços para uma nova coalizão vencedora, que antecipava ganhos futuros, moldando um novo aparato estatal e novas modalidades de intervencionismo regulatório com essa finalidade (BOSCHI e LIMA, 2002).

Tais reformas tiveram um impacto no que tange à redefinição das relações entre os Poderes, sobretudo transformando o papel do Legislativo, já que foram conduzidas por meio da concentração, do fechamento e da centralização do processo decisório pela alta tecnocracia governamental, insulada em sua cúpula burocrática e dotada de crescente autonomia decisória. Ademais, o exponencial *ativismo legislativo do Executivo* convergiu para a usurpação da atuação fiscalizadora e coadjuvante do Poder Legislativo, dissolvendo os suportes institucionais da democracia. O enclausuramento burocrático do Executivo leva à submissão do Congresso, sobretudo pelo uso exacerbado de medidas provisórias como instrumento ordinário de governo, e, conseqüentemente, à deturpação das instituições representativas da democracia. Essa nova modalidade de regulação converge - não para a erosão do Estado, pois o mesmo não perde a

sua capacidade de intervenção - mas para o enfraquecimento da democracia (BOSCHI e GAITÁN, 2008ab; BOSCHI e LIMA, 2002; DINIZ, 2007, 1997, 1992; DINIZ e BOSCHI, 2014; PESSANHA, 2002).

Enquanto uma estratégia das elites para driblar a arena controlada pelos partidos políticos e proteger o núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público - ou de outras organizações intermediárias -, o *insulamento burocrático* foi uma das “gramáticas políticas” (NUNES, 2003) a que a coalizão neoliberal recorreu. Isso para dotar o aparato estatal de capacidade de governança, ou seja, definindo e implementando políticas públicas de forma eficiente e racional, tal como preconiza os mecanismos de livre-mercado. Por mais que o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)*, cujo principal formulador fora o ex-ministro Bresser-Pereira, tenha defendido *o controle público sobre as ações estatais* e a não execução de políticas neoliberais (BRESSER-PEREIRA, 1994; 1998; 2003ab), o mesmo careceu mormente de *accountability* e contribuiu para arrefecer o protagonismo do Estado na provisão uniforme e homogênea de políticas públicas basilares (saúde, educação, segurança e proteção social). Nesta dimensão, as elites modernizantes e aquiescentes à ideologia do *laissez-faire* não se sujeitaram ao *escrutínio público*. A participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas, não passou de mera *retórica*³¹.

1.7 Anos 2000: O Retorno do Estado e do Planejamento Governamental: possibilidades, limitações e antinomias

A partir da chegada do Novo Milênio, com a eleição de governos progressistas, nacionalistas ou de centro-esquerda em diversos países da América Latina como Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela foram abertos novos horizontes e perspectivas para a superação do receituário neoliberal dos anos 1990. Este, por seu turno, não garantiu o crescimento econômico, aumentou o desemprego, deteriorou as condições sociais de existência das populações mais pobres e arrefeceu o planejamento governamental enquanto estratégia de desenvolvimento.

³¹ A reforma gerencial brasileira foi incompleta e gerou maior fragmentação do aparelho de Estado, reforçando o hibridismo institucional vigente em toda máquina pública. Além disso: (1) a reforma não democratizou o funcionamento do aparato estatal, imprimindo um caráter manipulador à gestão participativa que se considerava em curso; (2) os controles sociais da gestão pública ou não existiam, ou eram informais, bastante precários e limitados e; (3) a suposta “orientação para o serviço público” não desprivatizou o Estado e seu funcionamento orientado para o (e pelo) mercado (CARDOSO Jr., 2010; CARDOSO Jr., 2011; CARDOSO Jr. e MATOS, 2011).

No caso do Brasil, particularmente, a eleição da heterogênea coalizão desenvolvimentista liderada por Lula da Silva, em 2002, inaugura um novo ciclo de desenvolvimento a partir da retomada do *planejamento governamental de longa duração*, ainda que o debate público do período tenha sido marcado pela controvérsia continuidade X ruptura com as políticas neoclássicas.

Nesta linha argumentativa, segundo Eli Diniz e Renato Boschi, podem-se destacar três tipos de percepção acerca do governo Lula. A primeira delas atribui primazia à continuidade, durante o primeiro mandato, sobretudo na condução da política macroeconômica, marcada pela prioridade à estabilização econômica, metas de inflação, superávits primários elevados, juros altos, política fiscal restritiva e flexibilização da taxa de câmbio. Observa-se a hegemonia do grupo monetarista orientado pela ortodoxia convencional. Esta visão não apenas teria sido dominante, mas teve também poder de veto sobre as decisões. Tal política teria no Banco Central, dotado de ampla autonomia operacional, no Conselho Monetário Nacional (CMN) e no Copom (Comitê de Política Monetária) as agências governamentais responsáveis pela consecução de suas metas. O apoio de uma aliança conservadora, integrada pelo setor financeiro, pelos investidores institucionais, como os fundos de pensão, companhias de seguro, entre outros interesses, garantiria seu suporte político (DINIZ e BOSCHI, 2013; 2011).

A segunda percepção vê a primazia da mudança a partir do segundo mandato, quando se verifica a ampliação, no interior do governo, do espaço ocupado pelo grupo desenvolvimentista, configurando um movimento de *inflexão* da política econômica³². Essa visão encontra seu lócus de expressão principalmente na Casa Civil e no BNDES, e, em menor grau, no Banco do Brasil e na Caixa Econômica. De certa forma, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) simbolizaria a expansão da influência desse núcleo mais desenvolvimentista. Outro marco apontado foi a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em maio de 2008, com o objetivo de coordenar as ações do governo de incentivo ao desenvolvimento industrial do país. Elaborada sob a supervisão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), teria sido de fato produzida pelo

³² O desempenho macroeconômico insuficiente fomentou um debate no âmbito do governo Lula, ao final de 2005, entre a “visão neoliberal” e a “visão desenvolvimentista”. Esse debate teria levado à inflexão da política econômica quando a equipe econômica inicial foi substituída por defensores de uma política de maior ativismo do Estado. Apesar de não compartilharem um pensamento homogêneo, estes adotaram uma “postura mais pragmática” com base em três linhas: (1) adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; (2) a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e (3) o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo (MORAIS e SAAD-FILHO, 2011).

BNDES, principal órgão de fomento do país, destacado como o principal propulsor da visão desenvolvimentista (CARDOSO Jr. e GIMENEZ, 2011; DINIZ e BOSCHI, 2013; 2011).

Finalmente, o primado das mudanças já se fazia sentir desde o primeiro mandato do governo Lula, combinado, porém, com a preservação da estabilidade, cuja relevância jamais foi negada. Segundo essa percepção, a inflexão poderia ser situada entre 2005 e 2006, com a saída de José Dirceu da Casa Civil, em junho de 2005, seguida da demissão de Antonio Palocci do Ministério da Fazenda, em 27 de março de 2006. Há, então, uma importante *reestruturação do núcleo central da burocracia econômica* com a nomeação da Ministra Dilma Rousseff para a Casa Civil e de Guido Mantega para o Ministério da Fazenda. Economista de formação desenvolvimentista, Mantega reestruturou o primeiro escalão da Fazenda, abrindo espaço para uma reorientação pró-crescimento econômico. Ademais, em função dos instrumentos que o Ministro da Fazenda controla, foram tomadas certas medidas na área da desoneração tributária, incentivos a setores industriais, capitalização das agências de financiamento, como o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica, tornando possível a revitalização e expansão da economia sem ameaçar a estabilização da moeda (DINIZ e BOSCHI, 2013, 2011; DINIZ, 2011; ERBER, 2011; MORAIS e SAAD-FILHO, 2011).

Para além da mudança de orientação da política macroeconômica, que adquiriu um ímpeto desenvolvimentista, cabe salientar que o planejamento governamental foi induzido por vasta disseminação de formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos da sociedade e atores privados na concepção, formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas em áreas como Proteção Social, Direitos Humanos, Saúde, Minorias, Educação, Cultura, Assistência Social e Esporte, Infraestrutura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. Trata-se de um fenômeno de institucionalização e desenvolvimento de instâncias como Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Conferências Temáticas que reforçam a *interface socioestatal* no âmbito do planejamento e execução de programas federais (IPEA, 2012). Nesse contexto, a emergência de novos espaços democráticos como as Conferências Nacionais de Políticas Públicas, bem como de novos atores envolvidos na gestão das políticas públicas, pode, todavia, ser encarado como forma de aprimoramento da representação política, e não como um indício de enfraquecimento das suas instituições. As práticas participativas e deliberativas de democracia não são antitéticas à democracia representativa, mas constituem mecanismos de reforço do sistema político democrático em seu conjunto (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011).

Ademais, um fator de considerável importância no tocante à retomada da função planejamento governamental é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Criado pela Lei nº 10.683, de 28 de Maio de 2003, cabe ao CDES assessorar o Chefe do Executivo na formulação de políticas, diretrizes específicas, apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico que lhes sejam submetidas pelo Presidente da República para a articulação das relações do governo com a sociedade civil (empresários, trabalhadores, intelectuais e organizações sociais). Trata-se de um canal institucionalizado de interlocução, concertação e representação de interesses que, todavia, privilegia majoritariamente o empresariado em sua composição (CDES, 2012; DOCTOR, 2007).

Ainda que o governo Lula tenha sido aquiescente à ortodoxia fiscal, sobretudo no seu primeiro mandato, ele inaugurou um ciclo de desenvolvimento assentado no fortalecimento e dinamismo do mercado interno, no crescimento econômico, na distribuição de renda e na criação de uma agenda novo-desenvolvimentista ancorada na sinergia Estado/mercado. Não obstante, as elevadíssimas taxas de juros durante o seu governo beneficiaram grandemente o setor financeiro rentista e não produtivo, cuja renda provém majoritariamente da especulação.

A singularidade dessa nova agenda de desenvolvimento que emerge com a chegada de Lula da Silva ao poder é a temática da *incorporação social*, que foi relegada a um patamar secundário tanto durante o Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980) - quando da instauração do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) - quanto durante as reformas neoliberais dos anos 1990. Tal inclusão social deu-se, sobretudo, por meio do aumento do emprego formal, da redução do desemprego e da informalidade, das políticas focalizadas de redução da pobreza e da miséria (cujo Programa Bolsa Família é o maior exemplo) e do aumento do poder aquisitivo do salário mínimo, que sofreu reajustes acima da inflação. Instituições governamentais e de pesquisa como o IPEA, o Centro de Políticas Sociais da FGV e a própria imprensa privada afirmaram haver no Brasil uma Nova Classe Média (a classe C), fruto do aprimoramento das políticas sociais do governo Lula. Ainda que muito importantes, as mudanças sociais levadas a efeito durante o governo Lula da Silva foram sumamente individualizadas, na medida em que os cidadãos brasileiros passaram a adquirir bens de consumo duráveis como carros, celulares, computadores, geladeiras bem como maior acesso ao crédito para a compra desses bens. Nesta lógica, o cidadão pleno é o consumidor em potencial, o que perverte a concepção universal e clássica de cidadania.

Essa “classe C” emergente, fruto inegável da retomada do planejamento governamental em sinergia com a gradual recuperação do *poder infraestrutural* (MANN, 2008; 2006; 1984) do Estado brasileiro; no cenário pós-neoliberal, ainda é muito precarizada do ponto de vista da inserção no mercado de trabalho, do acesso a serviços públicos elementares e de qualidade, do nível salarial e do padrão educacional. A esmagadora maioria dessa população habita em favelas (frequentemente desprovidas de políticas adequadas de saneamento básico), estuda em escolas públicas de qualidade (ainda) precária e está inserida em empregos de baixíssima qualificação e remuneração, o que constitui um gravíssimo problema do ponto de vista da produtividade do trabalho e da formação de capital humano. Isso destoa das demandas para o desenvolvimento sustentado e a inserção competitiva do país no cenário global.

Em suma, não se trata de uma classe média, mas de “batalhadores” brasileiros, desprovidos de capital cultural, de privilégios de nascimento e de tempo livre para a incorporação de qualquer forma de conhecimento técnico, científico ou filosófico-literário valioso, que são típicos das classes médias tradicionais. Os batalhadores, em sua esmagadora maioria, precisam começar a trabalhar cedo e estudam em escolas públicas muitas vezes de baixa qualidade. Como lhes faltam tanto o capital cultural altamente valorizado das classes médias quanto o capital econômico das classes altas, eles compensam essa falta com extraordinário esforço pessoal, dupla jornada de trabalho e aceitação de todo tipo de superexploração da mão de obra (SOUZA, 2010; 2011ab). Nesta linha de análise, entre 1995 e 2010, a maioria dos pobres latino-americanos que prosperou não ingressou diretamente na classe média, mas passou a fazer parte de um grupo inserido entre os pobres e a classe média. Trata-se, portanto, do “segmento vulnerável” (IPEA e BANCO MUNDIAL, 2013)³³, que é passível de retrocesso em um quadro macroeconômico desfavorável.

O grande desafio que se impõe ao governo Dilma Rousseff - fruto da mesma coalizão diversificada de Lula da Silva - que chegou ao poder em 2011, e é menos complacente com a austeridade fiscal do que a gestão precedente é universalizar serviços públicos de qualidade pelo território nacional para que as conquistas sociais não sejam tão *individualizadas* como foram entre 2003 e 2010. Outro fator crucial é preservar o mercado de trabalho das vicissitudes da crise global. Indiscutivelmente, fortalecer o *Welfare State* requer um aumento considerável do *poder infraestrutural* (MANN, 2008; 2006; 1984) do Estado brasileiro para penetrar o

³³ Entre 45,7% da população que era pobre em 1995, menos da metade (22%) se manteve pobre em 2010, enquanto o restante ascendeu para o segmento vulnerável (21%) e uma parcela substancialmente menor saltou direto para a classe média (2,2%). De forma análoga, entre os 33,4% da população que iniciou vulnerável em 1995, mais da metade (18,2%) ascendeu e ingressou na classe média (IPEA e BANCO MUNDIAL, 2013).

território e garantir serviços públicos (saúde, educação, segurança, transporte público, habitação) de excelência e, sobretudo, acessíveis à maioria da população. Reiterando, o maior dilema do governo Dilma, diante de um cenário macroeconômico adverso, é como incrementar e conferir sustentabilidade ao *Welfare State*.

Essa tarefa está em patamar diametralmente oposto ao que exige o mercado: austeridade fiscal, desregulamentação financeira, aumento dos juros, retração do Estado e contingenciamento dos gastos públicos. Eis uma posição dúbia em que se encontra o Estado brasileiro e suas elites decisórias atualmente. Essa pauta é em demasia controversa, bem como o fato de se o Estado ou o Mercado deve ser a vanguarda do processo de desenvolvimento. Tal discussão polarizada permeia a trajetória institucional do planejamento governamental brasileiro para o desenvolvimento capitalista, particularmente no pós-1930

Figura 1. Nuvem de palavras mais empregadas no capítulo³⁴



Fontes: elaboração própria com base em software R e pacote wordcloud

1.8 Considerações finais

À luz de uma interlocução com a literatura, o objetivo deste capítulo foi analisar a trajetória institucional do planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista no Brasil, desde 1930, quando da emergência de Getúlio Vargas à chefia do Executivo, até os dias

³⁴ Esta nuvem de palavras é uma ferramenta utilizada para evidenciar os termos mais associados com o tema central do capítulo, qual seja, a trajetória institucional do planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista no Brasil (1930-2016), sendo o tamanho das palavras relativo à sua frequência de ocorrência. Para produzir uma nuvem que possua perceptíveis nuances de sentido foram aplicadas técnicas de análise textual para tratar o conteúdo. Retiraram-se todos os links, números, caracteres especiais e palavras ofensivas. Também são retiradas as “stopwords” ou palavras vazias. Foram utilizadas as palavras com frequência maior ou igual a 10. Isto para uma melhor compreensão visual do tema. Ordenadamente, as sete palavras mais citadas e a respectiva quantidade de menções foram as seguintes: “social” (87), “planejamento” (82), “política” (74), “governo” (67), “desenvolvimento” (53), “Brasil” (48) e, finalmente, “crescimento” (47).

atuais. Nesse sentido, é importante apontar a dimensão do *legado institucional* do *corporativismo* enquanto instância de representação e intermediação de interesses (contraditórios) do capital/trabalho e do público/privado na *ordem social capitalista brasileira*. Independentemente das críticas que se façam ao seu caráter autoritário, vertical, elitista e/ou conservador, - e a despeito da crescente instabilidade política do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980) consubstanciada em crises sucessórias e quedas de presidentes, sobretudo durante o “interregno democrático” de 1945/1964 - o corporativismo enquanto Poder Executivo atua, ao longo do tempo, como um proponente basilar do crescimento econômico, da diversificação do aparato produtivo e da promoção de políticas públicas para o desenvolvimento. Ao longo da trajetória do desenvolvimento capitalista nacional, o corporativismo constitui um componente central e indutor do planejamento governamental (PINHO, 2014).

Entretanto, o Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980), assim como os governos autoritários e democráticos que o conduziram, não formatou uma agenda concreta e efetiva de planejamento governamental de longo prazo *com* inclusão social. Trata-se de um verdadeiro paradoxo, já que o planejamento em si pressupõe o alcance de metas políticas, econômicas e sociais para o desenvolvimento. O planejamento orquestrado durante o período ISI esteve sumamente orientado para a promoção de uma *industrialização tardia com crescimento econômico*, às vezes pujante, ora menos intenso. A *questão social* como uma *dimensão prioritária* das políticas de planejamento governamental foi relegada a um patamar secundário, haja vista a supremacia de um receituário assentado no crescimento a todo custo, o que gerou antíteses como a *concentração social da renda* e a *exclusão das massas*, tanto dos benefícios advindos do crescimento quanto do processo decisório acerca do planejamento governamental e das políticas públicas. A exceção a esta regra foi o governo João Goulart, cujas propostas de reformas sociais e estruturais constituíram uma ameaça aos interesses das elites políticas, econômicas, financeiras e a segmentos da classe média, contribuindo para a instauração do golpe militar de 1964.

Fundamentalmente, o que era essencial nas políticas adotadas por Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e (até meados de 1963) por João Goulart, corresponde ao que tinham em comum: um esforço para empreender o desenvolvimento socioeconômico *autônomo* e *endógeno* do país, preservando o sistema de iniciativa privada sob a direção dos empreendedores nacionais e usando o Estado como um órgão para o *planejamento*, a coordenação e a suplementação de tal esforço (JAGUARIBE, 1977).

Ainda que a questão social não estivesse no cerne da agenda pública, um achado relevante deste capítulo a ser mencionado é o fato de que o planejamento estatal adquiriu um caráter mais proeminente, em termos de incorporação de demandas sociais, nos períodos de vigoroso crescimento econômico do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980). A exceção é o Novo Desenvolvimentismo Democrático (2003-2016), cujo processo de inclusão social, embora ocorrendo em tempo recorde, foi substantivo, em larga escala e elencado como *prioritário* nas políticas de planejamento governamental. Isso representa um movimento de inflexão com relação ao período anterior (1930-2002). Logo, sem a menor pretensão de enveredar para a seara do “reducionismo econômico”, pode-se estabelecer, no período em voga, uma relação entre *crescimento econômico pujante* e *planejamento governamental mais assertivo*. Isso ocorreu em quatro momentos diversos do experimento republicano brasileiro, tanto do ponto de vista do regime político (ditadura e/ou democracia) como das prioridades institucionais acerca das estratégias de planejamento governamental.

Em primeiro lugar, no governo Getúlio Vargas (1930-1945/1951-1954), diante de um modelo industrial e urbano emergente, o intervencionismo estatal planejado instituiu uma iniciativa pioneira de ruptura com a ordem progressista assentada do *laissez-faire*, marcada pela primazia inflexível do mercado autorregulável e pela ausência de quaisquer direitos sociais às camadas excluídas. Via planejamento, o Estado promoveu a regulamentação jurídica das profissões, concedeu direitos até então inexistentes e criou a carteira profissional enquanto *certidão de nascimento cívico* das camadas trabalhadoras. Desta forma, procurou compatibilizar políticas contraditórias de *acumulação capitalista* e *equidade social*.

Em segundo lugar, durante o período de crescimento usufruído pelo governo JK, o Estado recorreu ao planejamento para impulsionar o capitalismo industrial via Plano de Metas e a fim de satisfazer as crescentes demandas de participação e incorporação social das massas ao sistema político; legitimado, por seu turno, pelo voto. Tudo isto levado a efeito por meio do *estilo conciliatório* entre massa/elites e do *uso político* do Programa de Metas, principal projeto devotado a alavancar o crescimento econômico.

Em terceiro lugar, a ditadura militar pós-1964, ao consagrar uma modalidade de planejamento insulado e fortemente centralizado, viabilizou um crescimento excepcional durante o “milagre econômico” (1968-1973), a taxas de 13%. Tal crescimento, por sua vez, favoreceu majoritariamente as classes média e alta, que passaram a adquirir bens de consumo duráveis e automóveis, contribuindo para alavancar o modelo concentrador de renda. A despeito da exclusão social como uma das chagas mais perversas do Nacional-Desenvolvimentismo

Autoritário (1964-1985), o regime institucionalizou políticas sociais relevantes como o PIS/PASEP, o FUNRURAL, o INPS, o FGTS, ampliou os benefícios da previdência às empregadas domésticas e aos trabalhadores autônomos etc. Nos anos 1980 e 1990, tendo em vista a grave crise fiscal do Estado e a adoção das reformas orientadas para o mercado, o planejamento enquanto elemento estratégico do Estado tornou-se inerte. Consequentemente, a política social foi integralmente subordinada à agenda da estabilização macroeconômica, que prioriza o controle inflacionário, juros altos e superávits primários elevados para o pagamento de juros ao setor bancário rentista e não-produtivo.

Em quarto lugar, tentando responder a tamanha atrofia do planejamento enquanto função estratégica, a coalizão política desenvolvimentista, que emergiu em 2003 ao poder, atuou no sentido de restabelecer tal função e elegeu a *dimensão social* como a espinha dorsal da estratégia nacional de desenvolvimento. Um exemplo notório foi a *preservação da área social nos cortes orçamentários anuais efetuados pelo governo, pelo menos até 2014*. Na trajetória institucional do desenvolvimento capitalista brasileiro, realizou-se um processo inédito de *crescimento econômico com incorporação social em larga escala*. Isso singulariza o Novo Desenvolvimentismo Democrático tanto do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980) - que privilegiou o crescimento com concentração de renda - quanto do Neoliberalismo dos anos 1990 - que primava pela estabilização econômica e o combate à inflação à custa do agravamento da pobreza e da corrosão do tecido social. O Estado, a partir da ação deliberada, vem formatando uma política social (do possível) diante das elites refratárias às medidas redistributivas. Em 2003, por meio da aquiescência às instituições da democracia liberal e representativa, a emergência de um partido de base operária tem contribuído para a revitalização do planejamento como ferramenta para o desenvolvimento e a inclusão. Logo, delineia-se uma relação entre voto e produção de resultados distributivos no âmbito do planejamento governamental.

Ainda que os seus impactos sejam relativamente positivos em termos de redução da pobreza, formalização do mercado de trabalho e aumento do salário mínimo, os grandes desafios dessa coalizão desenvolvimentista são garantir a sustentabilidade do mercado de trabalho, do mercado doméstico de consumo de massas e fazer reformas estruturais indispensáveis, diante das turbulências internas e mundiais. Ademais, necessita urgentemente aprimorar o modelo individualizante de cidadania ancorado tão somente no consumo, fomentar uma coalizão de investimento e instituir um *Welfare State* robusto, capaz de fornecer serviços públicos de qualidade e que abarquem uniforme e logisticamente todo o território nacional. Para

tanto, terá que superar a polarização Estado X Mercado que permeia a complexa discussão acerca de qual dessas duas instituições deve promover a alocação e distribuição dos recursos na sociedade brasileira. Daí a importância da política e das instituições, que fazem a diferença.

2 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO AUTORITÁRIO (1964-1985): A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DE CAPACIDADES ESTATAIS

2.1 Introdução

Em março de 1964 uma coalizão entre conspiradores militares e civis depôs o presidente João Goulart e abriu um novo capítulo na história do autoritarismo brasileiro. Foi alegado que as políticas populistas ameaçaram as bases da economia de mercado - a propriedade privada e os investimentos estrangeiros. Goulart e seu governo foram o símbolo mais imediato dessa irresponsabilidade em virtude da estagnação econômica, da inflação exacerbada, da deterioração da imagem pública dos políticos, do caos e da ineficiência administrativa e, por fim, da ameaça do comunismo e do controle da esquerda. Ataques contra o presidente foram um refrão constante (SKIDMORE, 1973; 1988a; SOARES, 1979). Nesse contexto, o *Pacto Autoritário-Modernizante* instituído em 1964 foi um pacto desenvolvimentista, como fora o de Getúlio Vargas, mas excluía os trabalhadores e as esquerdas (BRESSER-PEREIRA, 2014). A desmobilização social, a supressão dos canais de participação popular, a repressão ao meio sindical, o combate às lideranças mais expressivas do regime anterior foram a tônica da ação governamental. Do ponto de vista econômico, prevaleceu uma orientação restritiva, voltada para o saneamento econômico-financeiro, procurando o governo legitimar-se pela imagem da racionalidade das decisões calcadas em critérios técnicos. O amplo processo de apropriação de recursos pelo Estado obedeceu a um padrão francamente regressivo. Essa foi uma das razões pelas quais não despertou oposição por parte do setor empresarial (CHALMERS, 1977; DINIZ, 1994; STEPAN, 1971; FLYNN, 1979).

Segundo Bolívar Lamounier, foram duas as fases do regime tecnoburocrático autoritário. Na primeira, amplamente documentada nas diversas contribuições a obra *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future* (1973), tratava-se essencialmente de uma legitimação contra a situação vigente em 1961-1964; contra o populismo, o janguismo, a corrupção e a subversão, e sobretudo contra a desordem na gestão administrativa e financeira

do setor público. Na segunda fase, a legitimação é colocada na estrita dependência do crescimento econômico, do chamado “milagre brasileiro”, do que se poderia chamar de deificação do PNB (LAMOUNIER, 1988). Por outro lado, de acordo com Pedro Campos, a ditadura pode ser separada nos seguintes períodos: (1) 1964-1967/1968, de implantação do regime, plenitude do capital estrangeiro e associado e políticas públicas de corte monetarista; (2) 1967-1968/1974, cenário de alteração na composição das forças empresariais no aparelho de Estado, com liderança do capital industrial, sobretudo paulista, e orientação expansionista na produção econômica, incluindo funções mais seletivas para o capital estrangeiro e associado; (3) 1974-1977/1979, período de nova recomposição das forças político-empresariais, com emergência de novos grupos e relativo alijamento de certo capital industrial paulista, apesar da manutenção de uma política de crescimento econômico, porém assentada em novas bases; e, finalmente, (4) o período 1977/1979-1985/1988, de crise de hegemonia, com esfacelamento do pacto político de sustentação da ditadura e confronto entre diferentes frações do capital e grupos empresariais, correspondendo a uma incerteza e inconstância das diretrizes governamentais (CAMPOS, 2014).

Para Celso Furtado, desenvolvimento significa *modificações estruturais* e estas podem acarretar tensões sociais e pôr em risco a estabilidade do sistema de poder. Assim, o desenvolvimento será um objetivo “qualificado”, a ser submetido a estrita *surveillance* (vigilância) (FURTADO, 1977). Neste caso, sugere-se que o desenvolvimentismo autoritário prevaleceu sobre o desenvolvimentismo democrático de João Goulart (1961-1964), que primava pela instauração de *modificações estruturais* no capitalismo brasileiro, no sentido de incrementar a repartição da renda, distribuir a propriedade fundiária, empreender as reformas urbana, política e tributária.

A política populista durante o governo Goulart se tornou insustentável quando ultrapassou os limites tácitos da “aliança desenvolvimentista” ao tratar de mobilizar setores populares rurais (sindicalização de camponeses, ligas camponesas, etc.) e de favorecer, no setor urbano, a tendência a uma *política salarial expansionista*, num momento de baixas inversões externas. Desfez-se rapidamente a “frente desenvolvimentista” em benefício do fortalecimento do partido da “ordem-propriedade-prosperidade” ao qual se juntou célere a burguesia industrial e, alguns de seus setores, se propuseram mesmo um papel hegemônico dentro do novo sistema de alianças. Integrante, portanto, do pacto autoritário, o setor empresarial preservou sua unidade na sustentação política do novo regime. Tal núcleo de interesses militar-tecnocrático-empresarial foi ainda responsável pela implantação de um projeto de modernização capitalista,

que conduziu o país ao aprofundamento do processo de industrialização, distintamente de outros regimes militares latino-americanos. Tal projeto possibilitou conjugar a consolidação da ordem à modernização econômica, de acordo com os pressupostos ideológicos contidos no binômio desenvolvimento-segurança nacional (CARDOSO, 1977; COMPARATO, 1982; DINIZ, 1994; FLYNN, 1979; STEPAN, 1971, 1973).

Com efeito, o autoritarismo prevalecente permitiu a reorganização do aparato estatal, liquidou o sistema partidário anterior (e com ele a representação política das classes populares e trabalhadoras urbanas, bem como de setores importantes das antigas classes dominantes) e incorporou ao processo político, sob novas condições, as Forças Armadas e os grupos sociais que expressavam os setores monopólicos da economia. As modificações essenciais introduzidas em 1964 permitiram reafirmar a supremacia do Poder Executivo, que passou a legislar; e isso foi feito *independentemente* do Legislativo. O que se chama de “modelo político” é o sistema de poder que assumiu a forma burocrático-autoritária e que tem funcionalmente dois eixos excludentes, um tecnocrático e outro militar. É certo que as Forças Armadas brasileiras atuaram em consonância com o modelo *labor-repressive*, tornando mais escassos os efeitos democratizantes que deveríamos esperar do desenvolvimento capitalista experimentado pelo país (CARDOSO, 1982; GÓES, 1988; SOARES, 1979).

Não obstante a chaga da exclusão social, o *Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário* (1964-1985) e sua tecnoburocracia econômica empreenderam mudanças profundas e estruturais no padrão capitalista de desenvolvimento brasileiro, tais como: (1) a modernização da estrutura produtiva, (2) a dinamização econômica, (3) a urbanização, (4) a geração de empregos e (5) o aprimoramento da industrialização substitutiva de importações. Uma série de dados empíricos elencados abaixo referendam a magnitude dessas transformações, que, embora iniciadas nos anos 1940, foram consolidadas durante o primado do Estado autoritário. Entre 1940 e 1980, a porcentagem da população economicamente ativa no setor primário da economia diminuiu de 65,8% para 29,93%, a do setor secundário aumentou de 10,40% para 24,37%, a do terciário de 19,91% para 36,67% e a do setor governamental também subiu de 2,74%, em 1940, para 4,14%, em 1980 (SANTOS, 1985). A população de dez anos e mais, entre 1950 e 1980, foi acrescida de mais de 50 milhões de pessoas, população superior a muitos países da Europa, passando de 36.557.990 para 88.149.988 pessoas. Neste período foram criados quase 27 milhões de novos empregos, pois a População Economicamente Ativa (PEA) passou de 17.117.362 para 43.796.763 pessoas (FARIA, 1983). A contribuição da indústria de transformação para a criação de novos empregos *foi aumentando com o passar das três décadas aqui analisadas:*

esta contribuição passou de 6,1%, entre 1950 e 1960, para 18,9% entre 1960 e 1970, atingindo 25,4% na década de 1980 (FARIA, 1983, p. 148). A proporção dos assalariados na população economicamente ativa urbana cresceu a um nível elevado de 72%, nos anos 1950, para 78% nos anos 1970, comparável, portanto, a países capitalistas desenvolvidos (EVERS, 1982).

O Brasil, no curto espaço de trinta anos, tornou-se uma sociedade urbano-industrial complexa e diferenciada. Apesar do relativo dinamismo do emprego industrial e da difusão da urbanização persistiram acentuados níveis de desigualdade e de pobreza. Tomando-se o salário mínimo real de 1963 como base (100), entre 1952 e 1981, este, depois de oscilar a níveis em torno de 110 entre 1955 e 1963, caiu substancialmente entre 1963 e 1971, permanecendo em torno de 85 durante toda a década de 1970. Dado este achatamento de salários e ordenados de base, uma parte considerável da população, independentemente do setor de inserção ocupacional, permaneceu auferindo rendimentos extremamente baixos: segundo dados da PNAD 1976, 45,5% da PEA brasileira recebia menos que um salário mínimo, incluindo nesta cifra as pessoas sem rendimentos e desempregadas, sendo que 26% viviam em áreas rurais. Mesmo nas áreas urbanas do país, e tomando como unidades de referência as famílias, a incidência de pobreza é bastante elevada. Ainda segundo os dados da pesquisa, 12,4% das famílias urbanas brasileiras recebiam apenas um salário mínimo ou menos e 32,2% ganhavam dois salários mínimos ou menos (FARIA, 1983).

Cerca de 30% da população brasileira, em 1974, achavam-se em situação de pobreza absoluta³⁵. Além do mais, para cada pobre residindo numa área metropolitana, haveria dois pobres residindo em zonas urbanas não metropolitanas e 4,57 pobres residindo numa área rural. Quanto à concentração da renda, apesar das inúmeras controvérsias e dificuldades técnicas que o problema abarca, tudo leva a crer que ela tenha ocorrido ancorada no achatamento dos salários e ordenados de base, pelo menos entre 1960 e 1980. De fato, entre 1947 e 1980, o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média de 7,1% ao ano, taxa esta superior à do conjunto dos países capitalistas desenvolvidos e subdesenvolvidos, excetuando-se entre estes os países produtores de petróleo. Este crescimento foi comandado pela indústria de transformação que, no conjunto, cresceu a uma taxa média de 8,5% ao ano: na verdade, o crescimento brasileiro no período foi profundamente marcado pela notável expansão da *indústria de bens de capital e de bens*

³⁵ Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. Já o conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social. Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos (ROCHA, 2006).

duráveis de consumo, que cresceu à taxa média de 15,3% ao ano, atingindo patamares de crescimento superiores a 23% ao ano nos momentos expansivos dos ciclos que ocorreram no período (1955-1962 e 1967-1973). Nesses setores, não obstante, a dependência financeira e tecnológica existiu desde o início e se agravou ao longo do tempo (FARIA, 1983).

Após esta introdução, o objetivo crucial deste capítulo é perscrutar as capacidades estatais e políticas públicas do *Planejamento Governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário* (1964-1985), bem como suas tensões, potencialidades e reverberações socioeconômicas. O Planejamento é, assim, uma atividade política em si mesmo e um elemento do processo político como um todo. O seu produto final, o plano ou programa é a codificação de objetivos finais, metas e procedimentos que resultam da negociação, barganha, conflitos, acordos, etc. (ABRANCHES, 1978).

Metodologicamente, optou-se pelo aprofundamento do conhecimento teórico/bibliográfico e empírico, a partir do qual elencamos e dividimos o capítulo em *cinco temáticas macroestruturais, estratégicas e centrais*, que nortearam as políticas de planejamento e intervencionismo estatal ao longo dos 21 anos de duração do regime militar. Portanto, não se faz aqui uma mera descrição e/ou reprodução cronológica do que cada governo autoritário³⁶ realizou. Os cinco grandes temas serão analisados, respectivamente, em cinco seções mais as considerações finais.

Sendo assim, a *segunda seção* aborda a construção institucional de capacidades estatais do planejamento governamental autoritário, enfatizando, particularmente, as reformas econômico-institucionais (financeira, fiscal, trabalhista e administrativa) para alavancar o desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Este, por sua vez, foi potencializado pelas políticas deliberadas de amordaçamento sindical, cerceamento das liberdades dos trabalhadores e contínua regressão salarial. Acrescenta-se o fato de que esta modalidade de planejamento fora levada a efeito mediante a concentração, o fechamento e a centralização do processo decisório no âmbito da tecnoburocracia formuladora da política macroeconômica. Assim, a análise institucional da economia política do autoritarismo brasileiro não exige que as instituições estejam contra os mercados. Pelo contrário, ela requer que os próprios mercados sejam vistos como instituições (CROUCH, 2005).

A *terceira seção* devota-se a pesquisar o planejamento governamental em torno do denominado “milagre econômico” (1968-1973), no qual o Brasil alcançou taxas elevadíssimas

³⁶ Pela ordem, os Gerais-Presidentes do ciclo autoritário de poder foram os seguintes: Castello Branco (1964-1967), Arthur da Costa e Silva (1967-1969), Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979) e João Baptista Figueiredo (1979-1985).

de crescimento, convergindo para legitimar o autoritarismo a partir de seu êxito obtido na esfera econômica, em contraposição ao recrudescimento da repressão política sobre os opositores do regime. Em face do incremento das capacidades estatais, as reformas econômico-institucionais alicerçadas durante a primeira fase, aliadas à retração salarial dos trabalhadores, convergiram para a estabilização monetária e o controle da inflação. A partir de então, operou-se uma inflexão na política macroeconômica, que adquiriu um viés heterodoxo e expansivo. O modelo propugnado pelo “milagre” priorizou a produção de *bens duráveis e luxuosos de consumo*, adquiridos exclusivamente pelos grupos de alta renda. Isso fomentou um processo perverso de concentração social da renda e obstou a emergência de um *mercado doméstico de consumo de massas*, pautado na inserção econômica dos mais pobres. Foi também neste contexto de robustecimento das capacidades do Estado autoritário, que o setor privado apresentou suas demandas às agências burocráticas de formulação e implementação da política econômica (CMN, CIP, CDI, CACEX, BNDES etc.). Tais agências - que exemplificam diferentes formas de ação do Estado e de articulação entre o aparelho do Estado e os interesses sociais - ensejaram o planejamento do desenvolvimento capitalista de ampla envergadura e de longo prazo. A característica distintiva dessa nova estrutura é sua maior institucionalização e burocratização. O autoritarismo significou a burocratização da política, tanto quanto a politização da burocracia. A burocracia do Estado é concebida como a arena privilegiada de articulação, organização e seleção de interesses, tornando-se um importante ator político (e isso também acontece com o *establishment* militar). Portanto, a burocracia é politizada, convergindo para a politização da estrutura econômica. Atrelado a isso, a desativação dos instrumentos políticos da sociedade civil e a alienação dos interesses populares da direção política levou ao encapsulamento burocrático do processo decisório (ABRANCHES, 1978). Ademais, no bojo das relações Estado/empresariado, será dado um enfoque particular aos grandes conglomerados econômicos (ou empreiteiras de obras públicas), que cresceram de forma considerável durante o “milagre”. De fato, as construtoras foram amplamente favorecidas pelas políticas de reserva de mercado³⁷, isenções, incentivos, subsídios e elevação do montante dos recursos orientados para

³⁷ O Decreto N. 64.345, de 10 de abril de 1969 instituiu a *reserva de mercado* para todas as obras públicas realizadas no país, proibindo empresas estrangeiras de participar daquelas. A medida era uma grande vitória para o setor de empresas nacionais de engenharia, que contou com uma intensa concorrência de firmas internacionais no período Castelo Branco. A promulgação do decreto possibilitou às empreiteiras tocar as obras do “milagre econômico”, permitindo-lhes a obtenção de lucros vultosos e o aprofundamento das *práticas de cartel e corrupção* no Governo. Há indícios de que havia um *sistema de propina institucionalizado* na ditadura. Documentos do Serviço Nacional de Informação indicam que haviam pagamentos irregulares, e que alguns agentes públicos seriam notórios recebedores de propina e comissões. A corrupção era mais difundida e generalizada na ditadura, em virtude da falta de mecanismos coercitivos de fiscalização. Com o fim do regime, as denúncias passaram a vir mais a público (CAMPOS, 2014; 2015).

investimentos em obras públicas de infraestrutura. O suporte estatal viabilizou a internacionalização dessas corporações de grande porte ao longo da ditadura brasileira.

A *quarta seção* do capítulo é considerada de grande *centralidade*, na medida em que abarca, no plano da distribuição social da renda, os impactos das políticas de planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista, na década de 1970. É certo que a participação das camadas populares no usufruto dos benefícios advindos do crescimento econômico não se configurava enquanto meta prioritária do Estado tecnocrático-militar, evidenciando o seu completo desprezo para com a *dimensão social do desenvolvimento*. A partir da divulgação dos dados do *Censo Demográfico de 1970*, que mostrou o aumento da desigualdade na distribuição de renda e disseminou a “Controvérsia de 1970”, esta seção estrutura-se de duas formas. Primeiramente, serão esmiuçados os argumentos da corrente de economistas crítica da política econômica do autoritarismo, impulsionadora da pauperização e da exclusão social dos mais pobres. Em segundo lugar, contemplar-se-ão as principais justificativas dos signatários do regime³⁸ para o agravamento das assimetrias de renda nos primeiros anos de instauração do autoritarismo burocrático. Para tal empreendimento analítico, serão apresentados dados empíricos *contundentes* acerca do agravamento das disparidades de renda no Brasil nos anos 1960.

A *quinta seção* destina-se a esmiuçar o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e a “campanha contra a estatização da economia brasileira”, protagonizada por setores da grande imprensa privada (conservadora), pelos economistas, pelos tecnocratas, por segmentos do empresariado industrial e pela fração bancário-financeira do capital. O II PND é apresentado como uma estratégia de planejamento governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário. Por meio do intervencionismo estatal para o aprofundamento da industrialização substitutiva de importações, tal plano aspirava a um crescimento econômico vigoroso, no âmbito interno, bem como projetar internacionalmente o Brasil como “Grande Potência”. Desta forma, serão tencionadas as visões positiva e negativa acerca do II PND, respectivamente capitaneadas; por um lado, pelos trabalhos seminais de CASTRO e SOUZA (1985)³⁹; e, por outro lado, pela obra de LESSA (1979)⁴⁰, além da recorrência a uma bibliografia acessória

³⁸ Críticas foram direcionadas ao surgimento de uma legião de economistas que tentava relativizar o significado da *reconcentração da distribuição pessoal da renda no Brasil*. Cabem ser destacados os principais divulgadores da “teoria do bolo” que, pela ordem geracional, foram os seguintes: Eugênio Gudim, Roberto Campos, Antonio Delfim Netto, Carlos Geraldo Langoni e Mário Henrique Simonsen (SERRA, 1975).

³⁹ CASTRO, Antonio Barros de e SOUZA, Francisco E. P. de (1985), *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

⁴⁰ LESSA, Carlos. (1979), *A Estratégia de Desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso*. Rio de Janeiro: Reproarte.

(ABRANCHES, 1978; CARNEIRO, 2002; CRUZ, 1995, 1997; FISHLOW, 1988 etc.). Diante do protagonismo estatal do II PND emergiu como alternativa a “campanha contra a estatização” para restabelecer o primado do *laissez-faire* sobre a orientação da economia política nacional. O objetivo central desta “rebelião empresarial” era imprimir um novo *rumo* ao desenvolvimento capitalista brasileiro, respaldado na regulação estatal exacerbada e, segundo a elite econômico-financeira, com fortes tendências à “socialização burocrática da economia” e à instauração de um “regime político totalitário”.

Diante do declínio do planejamento governamental, a *sexta seção* analisa a dinâmica das coalizões e salienta a insatisfação dos diversos atores estratégicos (empresariado, sindicatos, trabalhadores, intelectuais, etc.) com o autoritarismo, abrindo precedentes para o processo de transição do sistema político brasileiro rumo à democratização e ao restabelecimento dos direitos civis, políticos e sociais. Via constituição do *Pacto Democrático-Popular de 1977* (BRESSER-PEREIRA, 2014) as elites industriais efetuaram uma fratura na coalizão de sustentação do regime e promoveram uma aliança com os trabalhadores contra o autoritarismo tecnoburocrático. Marcada por progressos e retrocessos, a transição foi um processo lento em virtude do nível elevado de controle dos militares sobre o processo de liberalização política, de modo a refrear o ímpeto democratizante proveniente da sociedade. É nesse contexto que os trabalhadores se articulam em torno do *Novo Sindicalismo*, contrapondo-se à política de arrocho salarial e ao modelo econômico extremamente concentrador de renda e excludente legado pelo Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário. A seção termina com a apresentação de dados empíricos relevantes, no sentido de elucidar que o regime militar sucumbiu mediante inflação elevada e baixo crescimento do PIB total e *per capita*. Apesar do avanço da industrialização substitutiva de importações e da formatação de um capitalismo pujante e dinâmico, a sua principal herança foi a *depauperação social dos mais pobres* mediante a exacerbção do desemprego, da concentração social da renda e da miséria. Isto implica dizer que os indicadores socioeconômicos vigentes no final do regime foram tão piores quanto aqueles presentes em abril de 1964, quando de sua instauração.

A sétima e última seção dedica-se às considerações finais do capítulo.

2.2 Planejamento Governamental Autoritário e Construção Institucional de Capacidades Estatais: reformas econômicas com enfraquecimento sindical e regressão salarial

Em 1964, a inflação atingia níveis inéditos, a recessão se agravava e o governo se lançava numa ofensiva de mobilização popular, ostensivamente dirigida contra o parlamento,

onde as “reformas de base” estavam emperradas. A direita respondeu com manifestações de massa “com Deus em defesa da família”. Em 31 de março, o golpe militar foi desferido, que, após alguns dias de resistência civil, liquidou a democracia no Brasil por cerca de duas décadas (SINGER, 1988).

O modelo de política econômica encabeçado pelo governo Castello Branco, que deu início ao ciclo de cinco gerais-presidentes (1964-1985), fora formulado pelos Ministros do Planejamento e da Fazenda – respectivamente, Roberto de Oliveira Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões – ambos economistas de perfil ortodoxo. Os dois foram empossados em abril de 1964 e permaneceram no cargo até o final da gestão de Castello Branco. Os tecnocratas estabeleceram o combate gradual à inflação, a expansão das exportações e a retomada do crescimento como principais objetivos da política econômica. Todavia, o suposto liberalismo do programa Campos/Bulhões e seu aparente gradualismo não excluía alta centralização executiva, forte dose de arbitrariedade na implementação de medidas impopulares e o uso extensivo de decretos executivos. Com o tempo, o ideal liberal de fortalecimento da “livre empresa” mostrou seu verdadeiro significado: a promoção da centralização e concentração de capitais, a divisão oligopolista do mercado internacionalizado, a articulação do tripé de grandes empresas estrangeiras, nacionais e estatais (ABRANCHES, 1978, 1982; CRUZ, 1978; EVANS, 1979; DINIZ, 1994; FIECHTER, 1974; FLYNN, 1979; HERMANN, 2005ab; LAFER, 1975; LEFF, 1968; SIMONSEN e CAMPOS, 1974; STEPAN, 1971; 1988ab).

Entre 1964 a 1967, a economia brasileira caracterizou-se por uma fase de ajuste conjuntural e estrutural, visando ao enfrentamento do processo inflacionário, do desequilíbrio externo e do quadro de estagnação econômica do início do período⁴¹. Esses anos foram marcados pela implementação de um plano de estabilização de preços de inspiração ortodoxa - o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) - e de importantes reformas estruturais - do sistema financeiro, da estrutura tributária e do mercado de trabalho. Tanto o PAEG quanto as reformas estruturais do período 1964-1966 estão fundamentados no diagnóstico apresentado pelo Ministro Roberto Campos ao presidente Castello Branco em fins de abril de 1964. Em documento reservado, intitulado “A Crise Brasileira e Diretrizes de Recuperação Econômica”, Campos aponta duas linhas principais de ação para a superação da crise: o “lançamento de um

⁴¹ A política de austeridade fiscal teve efeito negativo para a indústria de construção pesada e houve insatisfação no setor diante da interrupção nas obras que vinham se desenvolvendo no período. A prioridade das políticas governamentais não estava voltada para o setor de construção, o que foi mais um elemento de insatisfação dos empreiteiros com o governo. Desse modo, construtoras estrangeiras, em convênio com instituições internacionais (Banco Mundial e Bird), foram contratadas para projetar rodovias nos estados do Sul e em Minas, portos, o sistema ferroviário nacional e a política de transportes, causando reação indignada dos empreiteiros (CAMPOS, 2014).

plano de emergência destinado a combater eficazmente a inflação”, que veio a ser o PAEG, e o “lançamento de reformas de estrutura” - as reformas financeira, fiscal, trabalhista e administrativa (FIECHTER, 1974; HERMANN, 2005ab; SIMONSEN e CAMPOS, 1974; 1975). Nesta ordem, logo abaixo, serão esmiuçadas as principais reformas.

Quanto à *reforma financeira*, o seu objetivo basilar foi dotar o Sistema Financeiro Brasileiro (SFB) de mecanismos de financiamento capazes de sustentar o processo de industrialização substitutiva de importações já em curso, de forma não-inflacionária. Para tanto, era necessário reorganizar o funcionamento do mercado monetário, o que foi feito com a criação de duas novas instituições: o Banco Central do Brasil (BACEN), como executor da política monetária, e o Conselho Monetário Nacional (CMN), com funções normativa e reguladora do SFB. Antes da reforma bancária, as políticas monetária, financeira, fiscal, tarifária, cambial e de comércio exterior estavam sob a jurisdição da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Esta, todavia, era basicamente uma agência normativa, muito poderosa, mas desprovida dos instrumentos e capacidades necessárias para a implementação das suas instruções normativas célebres. A única instituição estatal habilitada a assumir as tarefas executivas requeridas para a implementação das políticas foi o Banco do Brasil⁴². Outro aspecto importante das reformas de 1964-1966 foi a ampliação do grau de abertura da economia ao capital externo, de risco (investimentos diretos) e, sobretudo, de empréstimo. Além do renascimento do mercado de títulos públicos, as novas instituições financeiras como os Bancos de Investimento, as sociedades de Crédito e Financiamento e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) passaram a atuar como elemento fundamental de apoio à indústria e ao comércio. Finalmente, convém apontar o instituto da correção monetária, a regulamentação do Mercado de Capitais⁴³, o financiamento da dívida por meio de títulos governamentais rentáveis (ORTNs), a reformulação do sistema de depósitos e juros bancários, bem como a tentativa de fundar uma nova mentalidade na área financeira (ABRANCHES, 1978; FIECHTER, 1974; HERMANN, 2005ab; LAFER, 1975; O GLOBO, 30/05/2014; MATTOS, BASTOS e BARONE, 2015; SIMONSEN e CAMPOS, 1974; VIANNA, 1987).

⁴² No nível federal, o Banco do Brasil foi uma das agências estatais mais poderosas, não só por causa de seus papéis financeiro e de formulação de políticas, mas também porque foi uma das poucas a ter uma grande e bem treinada equipe tecnoburocrática (ABRANCHES, 1978).

⁴³ Com o fortalecimento do mercado de capitais, oriundo das mudanças no sistema, houve incentivo à conglomeração e concentração de capital, com a possibilidade de abertura do capital social das empresas, marco a partir do qual várias empreiteiras deixaram de ser companhias limitadas e se tornaram sociedades anônimas (CAMPOS, 2014).

Tabela 1. O Sistema Financeiro Brasileiro⁴⁴ após as Reformas de 1964-1967

Conselho Monetário Nacional (CMN)	Criado em 1964, em substituição à Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), com função normativa e reguladora do sistema financeiro.
Banco Central do Brasil (BACEN)	Criado em 1964, como executor das políticas monetária e financeira do governo.
Banco do Brasil (BB)	Banco comercial e agente financeiro do governo, sobretudo em linhas de crédito de médio e longo prazos, para exportações e agricultura.
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE ⁴⁵)	Criado em 1952 a fim de atuar no financiamento seletivo de longo prazo para a indústria e infraestrutura.
Bancos de Desenvolvimento (BD) regionais e estaduais	Atuação semelhante à do BNDE, mas em âmbito regional/estadual.
Bancos Comerciais	Crédito de curto e médio prazos (capital de giro).
Bancos de Investimento	Regulamentados em 1966, para atuarem no segmento de crédito de longo prazo e no mercado primário de ações (operações de subscrição).
Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento	Instituições não-bancárias, conhecidas como “Financeiras”, voltadas ao financiamento direto ao consumidor (curto e médio prazos).
Sistema Financeiro de Habitação (SFH)	Criado em 1964, tendo o Banco Nacional de Habitação (BNH) como instituição central e composto ainda pela Caixa Econômica Federal (CEF), caixas econômicas estaduais, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo (APE).
Corretoras e Distribuidoras de Valores	Mercados primário e secundário de ações.

Fonte: HERMANN (2005a, p. 77).

⁴⁴ A Lei de Reforma Bancária, sancionada em 31/12/1964, inaugura “novos caminhos para o melhor ajustamento das instituições creditícias às superiores conveniências do país”. Ao Conselho Monetário Nacional (CMN), autoridade suprema do sistema, foi atribuído o papel de formulador da política monetária e creditícia (VIANNA, 1987).

⁴⁵ O BNDE é a evidência empírica da acumulação de capacidades estatais e burocráticas para a formulação de políticas industriais de cunho desenvolvimentista, na medida em que foi instituído para resistir às pressões a que as instituições públicas estão geralmente sujeitas. Desde a sua criação, ele estabeleceu novos padrões de institucionalização que tiveram amplo impacto sobre a burocracia econômica e o processo de formulação de políticas em geral. O BNDE criou o padrão de profissionalismo administrativo e seus técnicos tinham a reputação de serem os mais competentes do país. Seus executivos codificaram os procedimentos do banco e os defendiam na política interna do Estado. A instituição também desenvolveu uma mentalidade característica de desenvolvimento nacionalista que guiou suas políticas e diretrizes. Ao deixarem o banco, muitos técnicos levaram sua institucionalização, profissionalismo e desenvolvimentismo nacionalista a outros setores da burocracia estatal brasileira (CHALMERS, 1977; MARTINS, 1976; SCHNEIDER, 1991; 1994).

No plano doméstico, o Estado desempenhou um papel extremamente relevante no fornecimento de crédito de longo prazo. A partir das reformas institucionais, os recursos da poupança compulsória por ele administrados por meio de instituições especiais de crédito, como o Banco Nacional de Habitação⁴⁶ (BNH), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Banco do Brasil (BB), proporcionaram crédito a taxas favorecidas para a acumulação de capital e constituíram a base do financiamento interno de longo prazo. No âmbito externo, coube um papel decisivo à ampliação das facilidades de obtenção de financiamentos externos, diretamente pelas grandes empresas ou por repasses bancários (CARNEIRO, 2002; DELFIM NETTO, 04/12/2014).

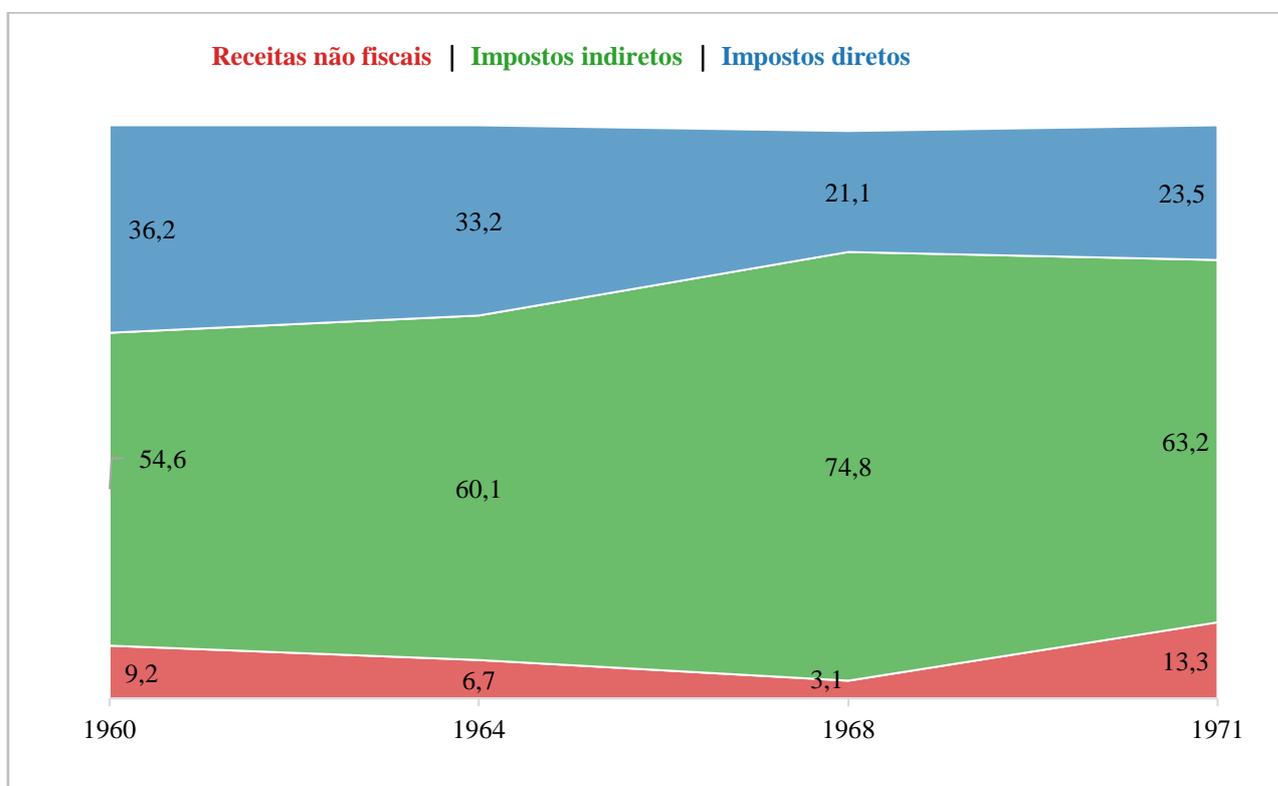
Para além da reforma financeira, a coalizão autoritária dotou-se de *capacidades estatais* e institucionais para extrair recursos da sociedade, viabilizando a consecução da *reforma fiscal* e/ou tributária. Desta forma, não somente adquiriu uma base de recursos mais sofisticada, mas demonstrou sua capacidade de impor novos encargos sobre aqueles que são os seus principais beneficiários e apoiadores. Os objetivos explícitos da reforma tributária foram o aumento da arrecadação do governo (via aumento da carga tributária da economia) e a racionalização do sistema tributário. Pretendia-se reduzir os custos operacionais da arrecadação, eliminando impostos de pouca relevância financeira, e definir uma estrutura tributária capaz de incentivar o crescimento econômico (FIECHTER, 1974; LAFER, 1975; HERMANN, 2005ab; SCHMITTER, 1973; SIMONSEN e CAMPOS, 1974; 1975). De acordo com a literatura sobre capacidades estatais esmiuçadas no capítulo introdutório, o autoritarismo dotou-se de força política necessária para definir prioridades e *impor perdas a grupos poderosos* (WEAVER e ROCKMAN, 1993) de maneira a ampliar a capacidade extrativa e as receitas do Estado.

Esse conjunto de medidas resultou em significativa elevação da carga tributária do país, que passou de 16% do PIB em 1963 para 21% em 1967. Do ponto de vista distributivo, a

⁴⁶ Especificamente no tocante ao segmento habitacional, de todas as agências da sociedade política que atendiam aos empreiteiros, a que mais representava a ditadura era o BNH. Fundado em 1964 e liquidado em 1986, o banco também criou suas “estranhas catedrais”, geralmente conjuntos habitacionais que serviam bem ao propósito de gerar serviços às construtoras, mas que eram moradias altamente precárias e até praticamente inabitáveis. O banco só passou a contar com mais verbas para a implementação de suas políticas com a incorporação dos recursos do FGTS e da poupança voluntária, após 1967. Voltado para empregar força de trabalho não qualificada e servir de contraponto à política de repressão e arrocho salarial, o BNH concentrava grande volume de recursos. Apesar de mais direcionado para o empresariado da construção imobiliária urbana, sua orientação para obras de infraestrutura, saneamento e a ampliação dos investimentos em moradia popular nos anos 1970 atenderam em grande medida os empresários da construção pesada. Inicialmente voltado para o financiamento de moradias populares, o BNH foi reorientado no período para estratos mais elevados da sociedade, e a construção de habitações para a “classe média” passou a absorver a maior parte dos recursos de empréstimos do banco, o que agradava as construtoras imobiliárias, que viam maior possibilidade de ganhos nesse nicho. Tendo em vista a política salarial do regime, os empréstimos do BNH se direcionaram à produção e aquisição de imóveis para os estratos intermediários e superiores da sociedade após 1968 (CAMPOS, 2014).

reforma tributária do governo Castello Branco foi *regressiva*, beneficiando as classes de renda mais alta (os poupadores) com os incentivos e isenções sobre o imposto de renda. Assim, a maior parte do aumento de arrecadação foi obtida por meio dos *impostos indiretos regressivos*, que, em termos relativos, penalizam mais as classes de baixa renda. O regime tendeu a gastar mais em propósitos econômicos e de segurança nacional do que em saúde e bem-estar social. Outra característica da reforma tributária foi o seu caráter centralizador, do ponto de vista federativo. Foi limitado o direito dos estados e municípios legislarem sobre tributação. Nessas condições, o êxito da reforma no sentido de aumentar a carga tributária, bem como de promover o desenvolvimento financeiro e econômico do país, deve ser creditado tanto à racionalidade das medidas voltadas para esses fins como ao regime autoritário vigente. Dificilmente uma reforma regressiva e centralizadora como a de 1964-1967 teria sido aprovada pelo Congresso e aceita sem resistências pela sociedade em um regime democrático (FIECHTER, 1974; HERMANN, 2005ab; LAFER, 1975; SCHMITTER, 1973; SIMONSEN e CAMPOS, 1974; 1975).

Gráfico 1. Receitas do Governo Central, Percentual Fornecido por Fonte Tributária, 1960-1971



Fontes: elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil, Relatório 1971, p. 98; SCHMITTER, Philippe C. (1973, p. 194), "The Portugalization of Brazil?" In Alfred Stepan (Ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven and London: Yale University Press.

No tocante à *reforma trabalhista*, a política salarial⁴⁷ proposta no PAEG foi bastante restritiva, tanto pela fórmula de correção, quanto pelo período de referência para o cálculo do salário real, penalizando os salários reais, em favor dos lucros. Assim, para solucionar a crise inflacionária e equacionar o problema do baixo crescimento seria necessário para a tecnocracia militar, antes de mais nada, promover a ruptura com o impasse distributivo. Então, os assalariados perderam renda absoluta e relativa para permitir o financiamento não-inflacionário do déficit público e a retomada da acumulação pelo Estado e pelo capital privado. Almejava-se criar um mecanismo de reajuste dos salários que não mais gerasse pressões inflacionárias. Isto implicaria “despolitizar” as negociações salariais, adotando uma fórmula considerada neutra, baseada na recomposição das perdas com a inflação e na incorporação aos salários do aumento da produtividade da economia. Pretendia-se aumentar a flexibilidade na contratação e demissão da mão de obra, substituindo-se as indenizações pagas pelo empregador pelo mecanismo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)⁴⁸, - criado pela lei n. 5.107 de 1966 - que teria como objetivo ser uma fonte de poupança compulsória. Além do FGTS, os tecnocratas instituíram, em 1970, o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP)⁴⁹ (DELFIM NETTO, 04/12/2014; FIECHTER, 1974; HERMANN, 2005ab; LAFER, 1975; MATTOS, BASTOS e BARONE, 2015; SÁ EARP e PRADO, 2003; SINGER, 1988; WEISSKOFF, 1980; WELLS, 1974).

⁴⁷ A partir de 1964, o panorama político passou a ser desfavorável, em extremo, à organização e às lutas sindicais. O controle político e ideológico dos sindicatos pelo governo tornou-se muito mais estrito. O direito de greve por reivindicações salariais foi praticamente abolido. As antigas lideranças sindicais foram perseguidas e afastadas das organizações dos trabalhadores. A política econômica posta em marcha, entre 1964 e 1968, levou à centralização dos reajustamentos salariais, que foram concedidos em nível inferior ao aumento do custo de vida, levando à deterioração dos salários reais, a concentração da renda na classe média para cima e a exclusão dos trabalhadores do *Pacto Autoritário-Modernizante*. O salário mínimo, último bastião de defesa do trabalho de pouca qualificação, foi sistematicamente reduzido, em seu poder aquisitivo, pelo menos até 1969. O direito à estabilidade no emprego foi, na prática, eliminado, pois a nova legislação facilitou ao patronato impor a “opção” pelo regime do FGTS a todos os novos empregados. Por diversos caminhos, as decisões político-econômicas diminuíram o custo do trabalho e aumentaram os ganhos de capital (ABRANCHES, 1978; BACHA e TAYLOR, 1973; BACHA, 1974, 1975ab, 1976; BAER, 1978; BELLUZZO, 1975; BRESSER-PEREIRA, 2003, 2014; EL PAÍS BRASIL, 04/11/2015; FISHLOW, 1971, 1972, 1973; GANDRA, 2004; HOFFMANN, 1975; LEFF, 1968; LOPES, 1975; MALAN e WELLS, 1973, 1975; SÁ EARP e PRADO, 2003; SERRA, 1975; SINGER, 1975, 1988; SKIDMORE, 1988ab, 1985; TAVARES, 1975; TOLIPAN e TINELLI, 1975).

⁴⁸ A rotatividade dos trabalhadores em postos de trabalho, elevada após a instituição do FGTS, era especialmente significativa na construção. Pesquisa encomendada pelo sindicato dos trabalhadores da indústria da construção civil junto ao Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) em 1978 mostra que 34% dos operários do setor ficavam até um ano na empresa e outros 37% entre um e dois anos, sendo que a rotatividade era maior entre os trabalhadores não qualificados, e só 5% desses ficavam mais de quatro anos na mesma empresa (CAMPOS, 2014).

⁴⁹ As construtoras e outras firmas que empregavam muitos trabalhadores elevaram seus custos com esses novos tributos e contribuições, uma vez que eles incidiam sobre a folha de pagamento. Novamente, os empreiteiros ficavam insatisfeitos com o PAEG (CAMPOS, 2014).

Ainda no que concerne ao FGTS, os mentores da política econômica do autoritarismo brasileiro, Mario Henrique Simonsen e Roberto de Oliveira Campos, destacam que ele “solucionou” o problema das indenizações e da estabilidade no emprego. Segundo eles, ainda que opcional (o trabalhador tanto pode optar pelo fundo como pelo antigo sistema da CLT), o novo regime gradativamente substituiu o antigo. Dentro do sistema do FGTS, as empresas podem despedir a qualquer momento os seus empregados sem que lhes deva qualquer indenização (salvo o mês de aviso prévio). Em compensação, a empresa é obrigada a depositar mensalmente, em conta bancária individual para cada assalariado, 8% da remuneração a ele paga a qualquer título. Tais depósitos, que são efetuados como ônus da empresa, rendem aos seus titulares (ou seja, aos empregados) correção monetária e juros de pelo menos 3% ao ano, podendo ser sacados: (1) quando o empregado é despedido ou aposentado; (2) quando o empregado estabelece negócio próprio; (3) quando o empregado do sexo feminino se casa; (4) quando o empregado adquire moradia própria; (5) em caso de doença grave (SIMONSEN e CAMPOS, 1974, p. 129). Para além da tendência apologética e elogiosa devotada ao FGTS pela tecnocracia econômica, esta política social conservadora e excludente foi marcada pela sua captura por interesses particulares de grupos específicos. Deste modo, o estilo de intervenção social do Estado autoritário foi marcado pelas seguintes características: (1) estatismo; (2) acentuada fragmentação institucional; (3) forte centralização decisória e organizacional no nível federal das ações sociais do governo; (4) subordinação da política social à política econômica; (5) privatização; (6) uso clientelístico da máquina social; (7) exclusão da participação social e política dos processos decisórios; e, por último, (8) o princípio do autofinanciamento do investimento social (ABRANCHES, 1985; DRAIBE, 1994; FAGNANI, 2005). Neste cenário, a reforma trabalhista de viés regressivo e excludente constituiu um ponto de inflexão com relação aos aumentos salariais e ao relativo atendimento às demandas das massas trabalhadoras por participação política e inserção no mundo do trabalho, típicos do interregno democrático (1945-1964), sobretudo nos governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart.

Paralelamente à retração salarial e à coação levada a cabo contra as organizações sindicais e os trabalhadores, na segunda metade dos anos 1960, o caminho utilizado pelo autoritarismo consistiu em dinamizar a demanda da classe média alta⁵⁰, ou seja, em fazer com

⁵⁰ A classe média superior está constituída no Brasil pelos 5% da população de nível mais alto de vida; a renda mensal familiar média desse grupo se aproximou de mil dólares em 1970. Os dados preliminares do censo de 1970 levam a crer que o poder de compra desse grupo cresceu com velocidade de quase três vezes superior ao da média da população (FURTADO, 1974).

que a capacidade de compra desse grupo crescesse em termos absolutos e relativos, o que foi obtido mediante formas de financiamento, que implicavam em subsídios ao consumo, e transferências, para essa classe, de títulos de propriedade e de crédito que lhe asseguravam situação patrimonial mais sólida e a perspectiva de maior renda futura. Foi assim possível obter uma ampliação ponderável de certas faixas de consumo, bem como a criação de privilégios para a fração da classe média habilitada a gerar, a curto prazo, o tipo de demanda que se pretendia dinamizar (BRESSER-PEREIRA, 2003, 2014; FURTADO, 1974; WEISSKOFF, 1980; WELLS, 1974).

Com relação à *reforma administrativa*, cabe salientar a criação do novo quadro jurídico para a burocracia estatal, principalmente a partir do Decreto-Lei N. 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Este decreto institucionalizou definitivamente o recurso à criação de agências autônomas do Estado e empresas estatais como expedientes para resolver problemas financeiros e operacionais enfrentados pelos instrumentos burocráticos mais tradicionais. Estruturalmente, o setor produtivo do Estado foi integrado na estrutura capitalista global. As ações empresarias do Estado tornaram-se predominantemente orientadas por uma lógica capitalista. A nova flexibilidade alcançada pelas empresas estatais e pelas agências autônomas do Estado levaram a transformação de vários departamentos governamentais e agências em empresas públicas, “autarquias”, sociedades de economia mista, a fim de que elas também pudessem desfrutar de maior autonomia financeira, operacional, legal (jurídica) e política. A *centralização* autoritária do Executivo foi acompanhada pela *descentralização* das atividades e operações financeiras que levaram a segmentação do Estado (ABRANCHES, 1978; DINIZ e BOSCHI, 2014; LIMA Jr, 2014; MARTINS, 1985; REZENDE, 1987).

O Decreto-Lei n. 200/1967 regulamentou a delegação da autoridade no âmbito da administração pública, aumentando a discricionariedade administrativa, com o objetivo básico de descentralizar a administração e tornar o processo decisório mais ágil. Contudo, no contexto de uma forte heterogeneidade interna e segmentação, o seu resultado final foi à cristalização de jurisdições concorrentes fechadas dentro da estrutura do Estado e maior segmentação. O uso extensivo da autoridade delegada por várias agências estatais relativamente autônomas em um contexto de crescente autoritarismo aumentou, em alguma medida, o grau de arbitrariedade no processo de implementação de decisões. A mais alta discricionariedade administrativa do autoritarismo e a segmentação do aparelho de Estado levaram a uma diminuição acentuada da *accountability* e da responsividade por parte das agências decisórias. Em muitos casos, era muito difícil descobrir a quem os tomadores de decisão prestavam contas. Este período marcou

uma expansão acelerada do aparato estatal fora da órbita governamental direta, aumentando o número de agentes estatais que competiam por recursos do Estado (ABRANCHES, 1978).

Em suma, as reformas de cunho financeiro, fiscal, trabalhista e administrativo foram consideradas necessárias para garantir a definitiva superação do problema inflacionário e condições adequadas para que o setor privado promovesse a retomada do desenvolvimento econômico sob sua liderança. Assim, a estratégia de desenvolvimento da equipe econômica pretendia acabar com os fatores que restringiam uma postura assertiva do empresariado⁵¹, cujo dinamismo intrínseco era um postulado da visão que economistas do governo tinham de uma economia de mercado. A reforma financeira permitiu uma gestão mais eficiente da política monetária com a criação do Banco Central, a reestruturação do mercado de captais e o estabelecimento da indexação de preços (correção monetária). A reforma fiscal criou uma base tributária consistente e eficiente para o financiamento do setor público e, ainda, com a adoção do estatuto da correção monetária, surgiu um mercado para títulos públicos federais. As capacidades extrativas do Estado foram substancialmente melhoradas, bem como as suas capacidades administrativas para a coleta de impostos e controle de fraudes. A reforma fiscal efetivamente proveu o país de uma estrutura fiscal confiável, moderna e eficiente, embora desigual. A reforma trabalhista, além de reduzir custos de mão de obra, criou fundos de poupança compulsória que contribuíram para a ampliação dos investimentos públicos e um Plano Nacional de Habitação. A reforma administrativa, por fim, expandiu a lógica empresarial de atuação do Estado (ABRANCHES, 1978; CAMPBELL, 1972; CHALMERS, 1977; LEFF, 1968; FISHLOW, 1971, 1973a; JAGUARIBE, 1977; LAFER, 1975; LINZ, 1973; MATTOS, BASTOS e BARONE, 2015; SÁ EARP e PRADO, 2003; SCHMITTER, 1972, 1973; SKIDMORE, 1973).

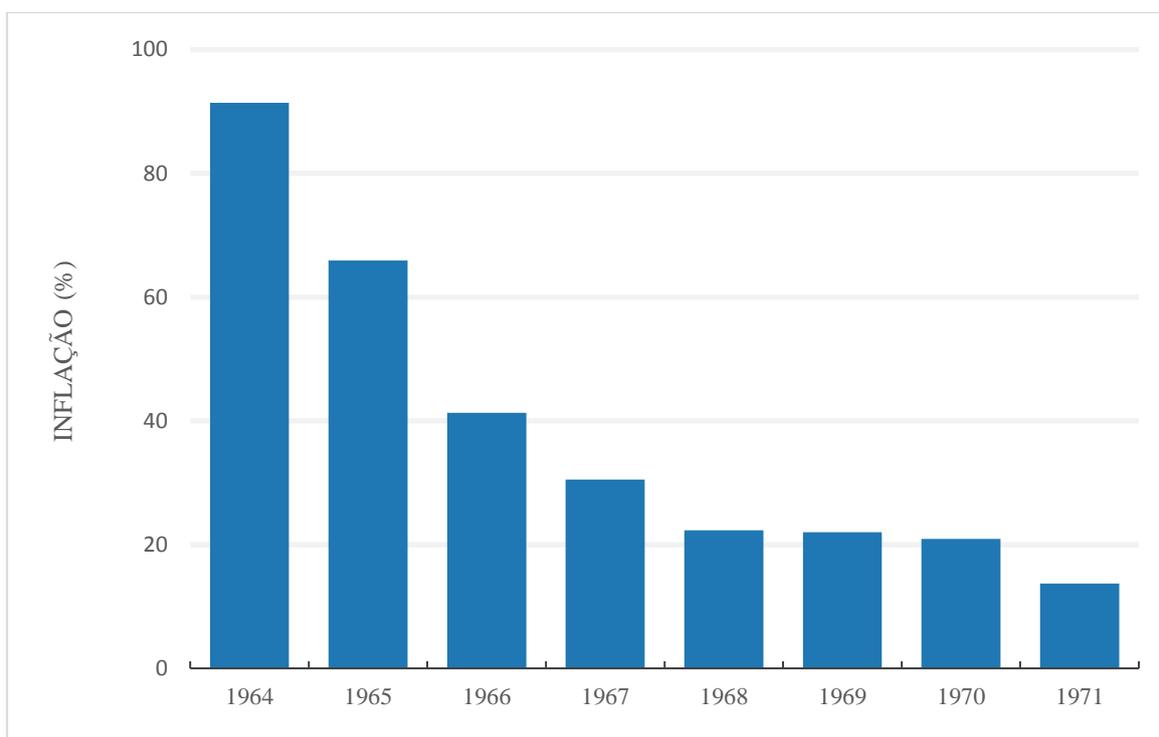
Somente a partir de 1964, com o PAEG, ao qual se seguiram o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED – 1970), as “Metas e Bases para a Ação do Governo” (outubro de 1970), e o “I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico” (I PND – 1972/1974), foi possível ultrapassar a fase de projetos setoriais e integrá-los numa programação macroeconômica, que levasse em consideração magnitudes globais como a pressão

⁵¹ No tocante ao posicionamento desta elite estratégica, ainda que basicamente favorável ao autoritarismo, sofreu algumas oscilações. Durante a fase que precedeu o “milagre” (1964-1967), prevaleceu uma certa ambiguidade no meio empresarial. Se, por um lado, apoiavam os objetivos políticos ligados à desmobilização social, por outro, mostravam-se insatisfeitos com certos aspectos da política de austeridade, sobretudo a contenção do crédito para o setor privado e a redução do nível geral de investimentos. Tais medidas afetavam os setores mais tradicionais da economia, onde era mais forte a predominância do capital privado nacional: a indústria de bens não duráveis de consumo, o comércio lojista, a construção civil, a produção e comercialização do café (CRUZ, 1978, 1997; DINIZ, 1994).

inflacionária, o balanço de pagamentos e o nível de emprego. Segundo os principais demiurgos do autoritarismo brasileiro, o PAEG avançou um passo a mais que o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, de João Goulart (1961-1963), mediante uma integração mais apurada das políticas fiscal, creditícia, cambial e salarial. A ação coordenada governamental foi crucial para o seu êxito no âmbito econômico. A sua importância reside menos na implementação de metas específicas de redução da inflação e aceleração do crescimento – muitas das quais inalcançadas – do que no esforço concentrado que se fez na direção de *reforma institucional e modernização*. Na realidade, o PAEG incorpora a maior parte das políticas básicas, e enuncia as reformas institucionais e os instrumentos de ação, que vieram a constituir o “modelo brasileiro” (SIMONSEN e CAMPOS, 1974; 1975).

Em meio à política de estabilização monetária e à reforma fiscal, que elevou a carga tributária da economia a partir de 1964, a atividade econômica se recuperou, mas cresceu a taxas moderadas no período 1964-1967 (4,2% ao ano), especialmente no biênio 1964-1965 (2,9% ao ano). Apesar do efetivo aperto monetário e fiscal do período, o PAEG não cumpriu as metas estabelecidas, mas foi relativamente bem-sucedido na política de estabilização: a inflação alcançou 92% em 1964, 34% em 1965 e 39% em 1966, quando as metas do Plano eram, respectivamente, 70%, 25% e 10%. No entanto, careceu a equipe de Campos e Bulhões de uma estratégia que guiasse o Brasil rumo à trajetória de crescimento (HERMANN, 2005ab; SKIDMORE, 1973; SCHMITTER, 1973), que será mais evidente durante o “milagre econômico”, analisado na próxima seção deste capítulo.

Gráfico 2. Taxa anual de inflação no custo de vida, Rio de Janeiro (1964-1971)



Fontes: elaboração própria a partir de dados da Fundação-IBGE, Séries Estatísticas Retrospectivas - 1970 (Rio de Janeiro: IBGE, 1970); Werner Baer e Issac Kerstenetzky, “The Brazilian Economy” *In Brazil in the Sixties*, ed. R. Roett (Nashville, Tenn: Vanderbilt University Press, 1972), p. 105-146; “Brazil: Strong Expansion Continues”, *Bolsa Review*, n. 68 (August, 1972), p. 428-433; Riordan Roett, “A Praetorian Army in Politics” *in Brazil in the Sixties*, p. 12. Para a dívida externa total até 1966, Marcos Gomes, “Delfim Netto: a dívida como estratégia”, *Opinião*, n. 5 (4-11 dezembro 1972), p. 7-8; APEC, *Pré Apeção 72* (Rio de Janeiro: APEC, 1972), p. 107; SCHMITTER, Philippe C. (1973, p. 198), “The Portugalization of Brazil?” *In Alfred Stepan (Ed.), Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven and London: Yale University Press.

Graças ao aumento da receita tributária, ao melhor controle sobre o sistema financeiro e à indexação dos ativos financeiros, o Estado pode retomar a função de concentrador e acumulador de capitais. A inflação foi reduzida mediante a ruptura do impasse distributivo, em detrimento dos assalariados de pouca e nenhuma qualificação. O Estado removeu os elementos organizacionais e ideológicos conducentes à organização das camadas trabalhadoras. A fim de ampliar os canais de acumulação, os direitos sociais foram suprimidos por meio da eliminação da barganha coletiva de salários e da estabilidade no emprego. A maior parte do acréscimo da renda social concentrou-se nas mãos da camada de alta renda, cujo número se multiplicou consideravelmente (BACHA e TAYLOR, 1973; BACHA, 1974, 1975ab, 1976; BAER, 1977, 1978; BELLUZZO, 1975; CARDOSO, 1973; FISHLOW, 1971, 1972, 1973; FURTADO, 1974; GANDRA, 2004; HOFFMANN, 1975; KERSTENETZKY e BAER, 1972; LOPES, 1975; MALAN e WELLS, 1973, 1975; ROETT, 1972; SÁ EARP e PRADO, 2003;

SCHMITTER, 1973; SERRA, 1975; SINGER, 1975, 1988; TAVARES, 1975, 1973; TOLIPAN e TINELLI, 1975; WEISSKOFF, 1980).

Numa perspectiva histórico-comparativa⁵², as reformas institucionais levadas a cabo no limiar do planejamento governamental do *Nacional Desenvolvimentismo Autoritário* engendraram um processo de modernização do arcabouço estatal e de *mudança institucional* concentrado no tempo (CROUCH, 2005; DEEG, 2005; HALL, 2007; NORTH, 1990, 1998, 2005; PIERSON, 2004ab; STREECK e THELEN, 2008; THELEN, 2004). De viés intrinsecamente autoritário, essa mudança institucional de vasta dimensão se consubstanciou de forma abrupta e descontínua com relação ao experimento democrático progressivo (1945-1964). Ademais, ela foi levada a cabo por meio de um intenso ativismo estatal, do *pragmatismo* da política econômica, da centralização burocrática, do insulamento decisório e da discricionariedade administrativa. Isso criou os alicerces para a instauração do “milagre econômico” (1968-1973), que legitimou o Estado autoritário a partir da obtenção de elevadíssimas taxas de crescimento. Esse quadro, por sua vez, se deu em uma conjuntura mundial favorável marcada por juros baixos e alta liquidez no mercado financeiro de crédito internacional. Porém, no âmbito doméstico, prevaleceu um processo perverso de exclusão social e degeneração das condições de vida das camadas populares.

Pode-se dizer que esta primeira fase do autoritarismo foi marcada pelo *hibridismo institucional*, pois combinou políticas de corte liberal (estabilização monetária, combate à inflação e retração salarial) com reformas institucionais e desenvolvimentistas via forte ativismo estatal, a fim de imprimir uma dinâmica própria à operacionalização do capitalismo brasileiro.

2. 3 Planejamento Governamental e Crescimento Econômico Exacerbado: o “milagre econômico⁵³” (1968-1973) com concentração de renda e depreciação social

Durante alguns anos, o índice de crescimento do PIB foi elevado à condição de tema palpitante, ocupando manchetes e dividindo com o noticiário esportivo o apelo à atenção do

⁵² Na análise histórico-comparativa, argumentos são empregados para examinar o impacto de mudanças sociais em larga escala tais como democratização, industrialização e construção do Estado (PIERSON, 2004a). No caso do Brasil, tais mudanças de ampla envergadura constituem a ruptura democrática em um cenário de recrudescimento do autoritarismo, bem como o aprofundamento da industrialização substitutiva de importações (ISI) no âmbito da construção institucional do Estado.

⁵³ Durante o *boom* do pós-1968, a presença do capital estrangeiro cresceu substancialmente. Isto é evidente no lado financeiro pelo crescimento da dívida externa e, no âmbito da economia real, com a expansão da capacidade produtiva das empresas estrangeiras. A dívida externa pulou de US\$ 4,5 bilhões, em 1966, para US\$ 12,6 bilhões, em 1973 (BAER, 1973; SÁ EARP e PRADO, 2003)

público em geral. O Brasil, que numa explosão de alegria havia conquistado o título de tricampeão mundial de futebol na Copa do México, estava ganhando igualmente o troféu do desenvolvimento. “São 90 milhões em ação, prá frente Brasil, salve a seleção...” - essa marchinha, de autores anódinos, fora transformada no hino oficial do Brasil de Médici, e ao assumir essa nova qualidade, o significado de sua letra sofria uma mudança sutil, e a seleção éramos todos nós, 90 milhões, homens e mulheres, trabalhando em comum na construção do futuro em que o Brasil realizaria enfim o seu destino de grandeza e glória (CRUZ e MARTINS, 1983). De fato, durante o governo Médici, a busca de legitimidade deslocou-se definitivamente do plano político para o plano econômico. A ideia de que estava em processo a construção de um “Brasil Potência” passou a constituir a base da propaganda do governo e o fundamento de sua legitimidade. O governo Médici substituiu o “slogan” *desenvolvimento e combate à inflação*, em vigor, por algo mais adequado à nova realidade política e econômica do início dos anos 1970: *desenvolvimento e segurança* (FICO, 1997; SÁ EARP e PRADO, 2003; VIANNA, 1987).

O “milagre econômico⁵⁴” foi marcado por uma política monetária expansiva e por vigoroso crescimento da atividade econômica. Ao assumir o governo em março de 1967, o general Costa e Silva convidou para o Ministério da Fazenda o professor de Economia da USP, Antonio Delfim Netto⁵⁵, que manteve, em linhas gerais, a política de combate gradual à inflação, mas mudou a ênfase na política econômica em cinco (5) sentidos. Primeiro, o controle da inflação passou a enfatizar o componente de custos, em vez da demanda, já que a economia operou em ritmo de *stop and go* nos três anos do governo Castello Branco. Segundo, o combate à inflação deveria ser conciliado com políticas expansivas e de incentivo à retomada do crescimento econômico. Terceiro, a mudança da estratégia de desenvolvimento da substituição de importações para uma estratégia de exportação de bens manufaturados. Quarto, a garantia da sustentação da demanda agregada compatibilizando a produção de bens de luxo, sobretudo automóveis, com a concentração da renda da classe média para cima. Finalmente, a fixação de

⁵⁴ Em entrevista concedida ao jornal *O Globo*, no dia 08/12/1979, o economista Eugênio Gudim afirmou o seguinte: Não houve milagre econômico. Foi tudo normal. Bulhões deixou uma situação estável para o Delfim: fatores de produção ociosos, crédito, inflação decrescente. Delfim aproveitou isto e o país se desenvolveu” (GUDIN, 1979).

⁵⁵ Oriundo das associações industriais e comerciais de São Paulo, tendo passado pela Secretaria Estadual da Fazenda, Delfim foi indicado para o Ministério da Fazenda, fazendo uma escalada em seu poder pessoal nos anos seguintes, até ter vasto controle sobre a economia e a política econômica. Delfim representava a resposta à pressão dos aparelhos privados de hegemonia da classe dominante e atendeu amplamente aos empresários brasileiros, sobretudo os do setor industrial e, em especial, o paulista. O poder e a guinada da política econômica no período Delfim ficou evidente já desde a posse do novo governo, quando foi lançado o “Programa Estratégico de Desenvolvimento”, elaborado pelo Ministro da Fazenda e o do Planejamento, Hélio Beltrão. O documento criticava o PAEG pelo excessivo foco no combate à inflação e pela elevação da carga tributária para as empresas, propondo o desenvolvimento como meta primordial (CAMPOS, 2014).

uma taxa de câmbio competitiva, compatível com a exportação, por meio de um mecanismo original de neutralização da doença holandesa. Essa reorientação atendia à necessidade de o governo militar legitimar-se no poder como uma alternativa melhor para o país que a do governo deposto, marcado pela tendência à estagflação. Tal *heterodoxia da política econômica* estava ancorada na redução das taxas de juros como instrumento (meio) da pretendida redução da inflação. Ademais, estava plenamente coerente com o objetivo de preservação do crescimento acelerado (BAER, 1973; BRESSER-PEREIRA, 2003, 2014; FOLHA DE SÃO PAULO, 03/04/2014; HERMANN, 2005ab; MACARINI, 2005).

Nestas condições, a mudança de ênfase na política monetária e anti-inflacionária, introduzida pelo tecnocrata e Ministro Delfim Netto⁵⁶, aliada aos efeitos da reforma financeira, que facilitou a expansão do crédito ao consumidor, se refletiu na atividade econômica a partir de 1968, quando o PIB cresceu 9,8% - mais que o dobro do ano anterior. A proeminente expansão econômica⁵⁷ em 1968-1973 no Brasil refletiu também a forte entrada de capital no país: os investimentos externos diretos e os empréstimos em moeda cresceram continuamente no período (exceto em 1972, no primeiro caso, e em 1973, no segundo). A entrada líquida de investimento externo direto cresceu de uma média anual de 84 milhões de dólares no período de 1965-1969 para 977 e 944 milhões nos anos de 1973 e 1974, respectivamente. Ainda mais notável foi o comportamento dos empréstimos externos líquidos, que passaram de uma média anual de 604 milhões de dólares em 1965-1969 para 4,5 e 6,6 bilhões em 1973 e 1974. O financiamento externo excedeu substancialmente o déficit em conta corrente, ampliando as reservas externas do país de uma média de 400 milhões de dólares no período 1965-1969 para 6,8 bilhões em 1973. Comparada ao contexto de 1964-1967, esta fase foi claramente favorecida

⁵⁶ Os militares linha-dura necessitaram dos tecnocratas para fazer a economia funcionar. As altas taxas de crescimento, por sua vez, deram legitimidade pragmática ao sistema autoritário. Os gestores da política econômica recorreram aos militares para ficar no poder ou pelo menos a fim de ter o poder e a autoridade para levar a cabo suas políticas. Os tecnocratas foram livres para perseguir uma política econômica baseada numa sociedade de alto consumo orientada para o mercado das regiões industrializadas do Centro-Sul. Além disso, gozaram de mais “liberdade” na formulação da política macroeconômica porque os militares reprimiram setores sociais como os sindicatos, os trabalhadores e as massas rurais, cujos objetivos eram incompatíveis com os interesses do regime. O autoritarismo brasileiro teve todo o suporte institucional para impor uma política socialmente regressiva ao longo de um extenso período de tempo (SKIDMORE, 1973).

⁵⁷ A pujança da economia brasileira pode ser ilustrada com maior clareza por meio da menção de alguns valores acerca da produção real, tanto para as indústrias básicas como para as de bens de consumo. A produção de aço cresceu de 2,8 milhões de toneladas em 1964 para 9,2 milhões em 1976; a capacidade instalada para geração de energia elétrica expandiu-se de 6.840.000 megawatts para 21.796.000 no mesmo período; o cimento de 5,4 para 19,1 milhões de toneladas; os veículos automotores, de 184.000 para 986.000 e os carros de passeio, de 98.000 para 527.000; o papel de 0,6 para 1,7 milhão de toneladas; por volta de 1976, a produção de televisores alcançara 1.872.000 unidades e a produção de geladeiras 1.276.000 unidades. A taxa de crescimento médio anual para a construção de estradas ampliou-se de 12%, no período 1964-1967, para 25% entre 1968-1972, com a taxa de crescimento da pavimentação situando-se em 33% contra os anteriores 6% (BAER, 1978).

pela política monetária: em termos reais, os meios de pagamento cresceram a uma taxa média anual de 14% entre 1968-1973, ante 5% no período de 1964-1967, e o crédito total seguiu a mesma tendência, com crescimento real médio de 17% ao ano entre 1968-1973, ante 5% no cenário precedente. Tal crescimento, vale notar, foi concentrado no crédito ao setor privado (25% no “milagre”, contra 7% antes), já que a manutenção do ajuste fiscal reduziu a absorção de recursos pelo setor público. Assim, o volume de crédito ao setor privado (Banco do Brasil mais bancos comerciais), que ficara praticamente estacionário “em termos reais”, de 65 milhões em 1951 a 66 milhões em 1967 (15 anos, portanto), passou para 109 milhões em 1968, 130 milhões em 1969, 147 milhões em 1970, 178 milhões em 1971 e 224 milhões em 1972, quase quadruplicando, portanto, em cinco anos (BAER, 1973, 1977, 1978; FOLHA DE SÃO PAULO, 03/04/2014; GUDIN, 1974; HERMANN, 2005ab; MACARINI, 2005; MALAN e BONELLI, 1977; O GLOBO, 30/05/2014; SINGER, 1982; SKIDMORE, 1973).

A política salarial foi reformulada, procurando-se compensar as perdas que os assalariados haviam sofrido com a subestimação do resíduo inflacionário. A política de crédito revelou-se mais flexível. Os investimentos governamentais continuaram em nível elevado. O estímulo à procura permitiu que as empresas aumentassem sua produção e que os níveis de emprego fossem restabelecidos. Os lucros das empresas aumentavam, de forma que estas não tinham mais aquela necessidade de aumentar seus preços para cobrir seus custos. Outro aspecto positivo da conjuntura econômica no “milagre”, além da redução da taxa de inflação, era o aumento das exportações. Estas foram elevadas em 1967, atingindo um recorde de 1.890 milhões de dólares em 1968, e superando 2 bilhões de dólares em 1969 (BRESSER-PEREIRA, 2003; 2014).

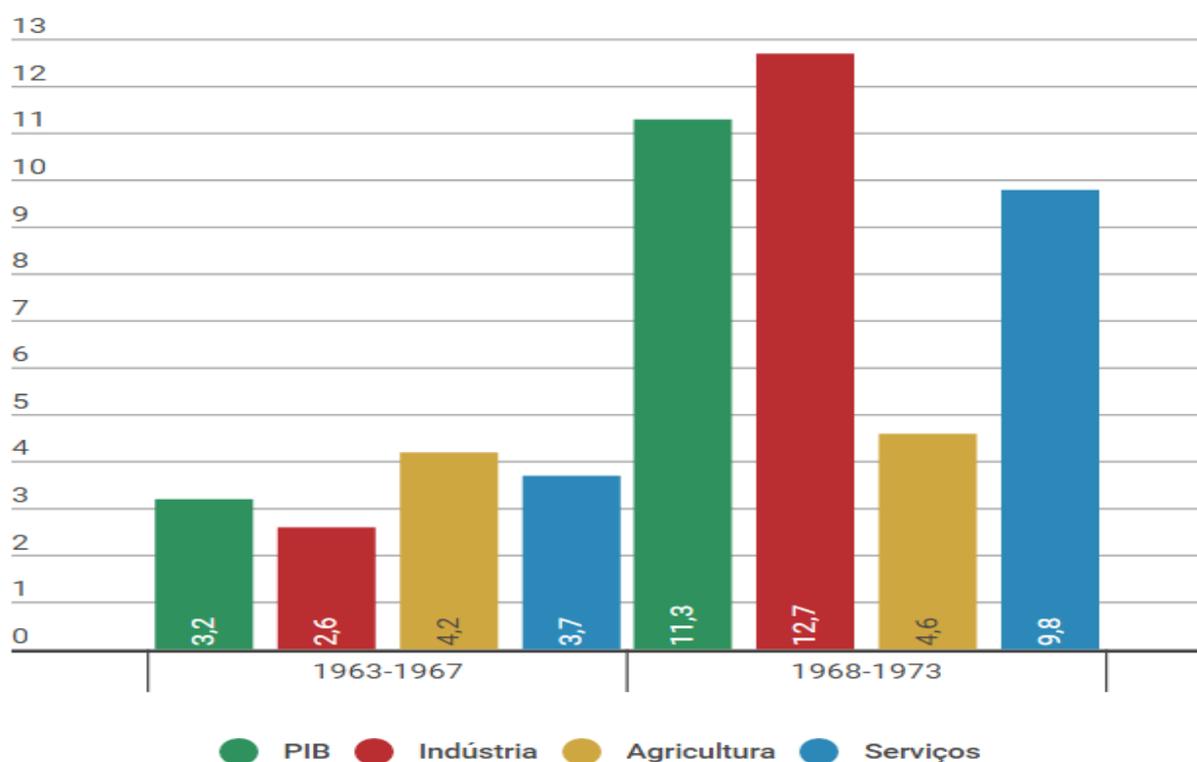
O crescimento do PIB foi encabeçado pelo setor de bens de consumo durável (especialmente automóveis e suas indústrias fornecedoras – borracha, máquinas, metal e combustíveis – no orçamento dos mais ricos) e, em menor escala, pelo de bens de capital. A taxa de investimento, que ficou estagnada em torno de 15% do PIB no período de 1964-1967, subiu para 19% em 1968 e encerrou o período do “milagre” em pouco mais de 20%. O crescimento entre 1968-1973 retomou e complementou o processo de difusão da produção e consumo de bens duráveis⁵⁸, iniciado com o Plano de Metas de JK. O tipo de indústria

⁵⁸ A fonte de demanda por esses produtos pode ser encontrada tanto na alta taxa de crescimento dos salários dos grupos de renda mais alta (não apenas os proprietários, mas também a pequena força de trabalho qualificada), especialmente no final dos anos 1960, e no rápido crescimento do crédito ao consumo, o que foi possível graças as várias reformas nos mercados financeiros do país. As companhias (sociedades) financeiras, que representaram a maior parte do crédito ao consumo, expandiram-se muito rapidamente no final dos anos 1960. Em 1966 seus empréstimos totalizaram cerca de 8% do sistema financeiro e, em 1972, cresceram para quase 13% (BAER, 1973);

construída no Brasil durante a industrialização substitutiva de importações (ISI) capitaneada pelo autoritarismo tecnoburocrático cresceu mais rapidamente sob esquemas de distribuição regressivos, porque ela vendeu para os estratos de alta renda (BAER, 1973; HERMANN, 2005ab; MALAN e BONELLI, 1977; MORLEY e SMITH, 1973; SINGER, 1982).

O *boom* iniciado em 1968 teve como causa básica uma política liberal de crédito que encontrou a economia, após vários anos de recessões, com baixa utilização da capacidade produtiva, taxas relativamente altas de desemprego e custo reduzido da mão de obra de pouca qualificação. A isto deve ser aduzido uma grande propensão a consumir das camadas de rendas elevadas. O crescimento bastante rápido que se verificou foi a resposta natural da economia a tais condições. Na realidade, a demanda se dirigiu predominantemente a determinados ramos da indústria, pois ela era o resultado de um processo de concentração da renda que privilegiava as necessidades de uma elite relativamente reduzida. No período de 1968/1971, a indústria de material de transporte (com predomínio da automobilística) cresceu 19,1% ao ano, a de material elétrico (aparelhos eletrodomésticos) cresceu 13,9% ao ano, ao passo que a indústria têxtil cresceu apenas 7,7% ao ano, a de produtos alimentares 7,5% ao ano e a de vestuário e calçados 6,8% ao ano. A produção de bens duráveis e luxuosos de consumo, que são comprados principalmente pelos grupos de rendas elevadas, cresceu a um ritmo duas a três vezes maior que a produção de bens não duráveis de consumo, que são adquiridos por toda a população. Nesta configuração, diversos autores criticavam sobre a necessidade de produção daqueles bens em uma sociedade cuja renda per capita era inferior a US\$ 500 (BAER, 1973; MALAN e BONELLI, 1977; SINGER, 1975).

Gráfico 3. Ciclos Industriais – 1963/1973 (taxas anuais de crescimento %)



Fontes: elaboração própria a partir do *software* Infogram e com base em Contas nacionais/FGV e revista *Conjuntura Econômica*, vol. 35, maio de 1982; Bresser-Pereira, (2014, p. 222).

Nesse contexto, o intenso processo de urbanização redefiniu a estrutura demográfica do país, desequilibrando a distribuição da população, crescentemente concentrada em grandes centros urbanos. Em tais núcleos, expandiram-se os bolsões de pobreza e as áreas de marginalidade, multiplicando-se os focos de inquietação. A assimetria entre o político e o social assumiu proporções consideráveis durante o período do “milagre econômico” do governo Médici. De um lado, esta separação foi fruto do próprio insulamento do sistema político, dado o alto grau de fechamento e repressão típicos daquele contexto. De outro lado, a distância da política em relação à sociedade foi acentuada pelo caráter elitista e excludente do modelo de desenvolvimento econômico que levaria ao predomínio da acumulação em detrimento da equidade (DINIZ, 1985).

Pela preservação de altas taxas de crescimento mediante a repressão das tensões sociais se paga um certo preço: as tensões não desaparecem, permanecendo ocultas e se acumulando, por ausência de válvulas de escape. Tais tensões são mascaradas por uma mobilidade social ascendente, que se oferece apenas como saída individual, para uma minoria de assalariados.

Para a grande maioria dos pouco qualificados, que participa da produção de uma riqueza crescente à qual praticamente não têm acesso, o presente “milagre” oferece pouco mais que oportunidades mais numerosas de emprego igualmente pouco remuneradoras. As categorias melhor pagas estão expostas aos insistentes apelos de uma sociedade do consumo, veiculados pelos meios de difusão de massa, sem que os recursos de que dispõem lhes permita mais que um endividamento progressivo. Há que considerar ainda que esta é uma economia de rápidas transformações tecnológicas, que incessantemente valorizam determinadas qualificações e desvalorizam outras. Nos anos 1960 os salários cresceram claramente menos que a produtividade e ocorreu forte concentração da renda (BAER, 1973, 1977, 1978; BRESSER-PEREIRA, 2003, 2014; HERMANN, 2005ab; MACARINI, 2005; MALAN e BONELLI, 1977; SINGER, 1975; WEISSKOFF, 1980).

Tabela 2. Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos – 1964/1973
(médias anuais por período)

Indicadores	Médias 1964-1967	Médias 1968-1973
Crescimento do PIB (% a.a)	4,2	11,1
Inflação (IGP dez./dez., % a.a)	45,5	19,1
FBCF (% PIB a preços correntes)	15,5	19,5
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a)	4,1	24,6
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a)	2,7	27,5
Balança comercial (US\$ milhões)	412	0
Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	15	-1.198
Dívida externa líquida/Exportação de bens	2,0	1,8

Fonte: Hermann (2005b, p. 79).

O “milagre econômico” foi produto de uma confluência histórica, em que *condições externas favoráveis*, graças à liberalização do comércio internacional e ao subsídio às exportações, reforçaram espaços de crescimento abertos pelas reformas conservadoras conduzidas pelo governo Castello Branco. Cabe acrescentar a forte injeção de recursos do exterior, que complementaram a poupança interna e permitiram eliminar focos inflacionários, graças a uma capacidade de importar tornada superelástica. O que não se tinha tornado visível é que, nesta constelação, faltava um outro elemento: uma crescente taxa de inversões. Mas foram a ideia da legitimação pela eficácia, concepção positivista que permeava o imaginário

dos militares e seus aliados, e, ainda, o nacionalismo das Forças Armadas brasileiras que fizeram inevitável a opção pelo crescimento. Por outro lado, esta necessidade de crescimento não encontrava limites em preocupações com questões como *equidade*, ou *melhoria das condições de vida da população*, a não ser quando isso afetava a segurança do regime (MALAN e BONELLI, 1977; SÁ EARP e PRADO, 2003; SINGER, 1975).

A nova estratégia de desenvolvimento privilegiou, portanto, o setor de bens de consumo duráveis como base do crescimento da produção e estimulou a abertura da economia. Seu êxito baseou-se na expansão da demanda interna por bens duráveis de consumo, impulsionada pela concentração de renda e por mecanismos financeiros que permitiram a ampliação do crédito ao consumo. O bom desempenho da economia validaria a visão da eficácia das diretrizes governamentais. A ideologia do *Brasil grande potência*, valorizando o crescimento econômico como a chave para a afirmação nacional e o aumento do prestígio do país no sistema mundial, seria o elemento legitimador do projeto de modernização autoritária que então se implementava. Preconizava-se o advento de uma nova era, e o clima de euforia dominante entre as classes média e alta, bem como entre os vários setores do empresariado, obscurecia a percepção da rigidez do sistema político (DINIZ, 1994; DREIFUS e DULCI, 1983; SINGER, 1976).

Conforme já salientado, em meados de 1968 foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), cuja ausência de metas explícitas de inflação, tecnicamente, deixava maior espaço para a implementação de políticas de crescimento. O PED foi um plano nitidamente mais “desenvolvimentista” que o PAEG, prevendo a continuidade do combate gradual à inflação, mas acompanhado de investimentos públicos e políticas propícias à recuperação dos investimentos privados. É claro, porém, que o fato de a inflação já ter sido significativamente reduzida nos anos anteriores facilitou a adoção de um plano dessa natureza em 1968, bem como a manutenção dessa linha de ação no governo Médici (1969-1973) (CAMPOS, 2014; HERMANN, 2005ab; SINGER, 1982).

No Brasil pós-1964, à medida em que gradativamente se fechavam outros canais de participação no poder, assumiram relevância, para as camadas economicamente poderosas, métodos informais, de influência nas decisões. A partir do governo Costa e Silva – e sobretudo entre 1968 e 1974 – multiplicam-se os encontros entre autoridades da área econômico-financeira e grupos empresariais (VIANNA, 1987). Desta forma, para levar a cabo as metas de crescimento acelerado do “milagre econômico”, o Estado autoritário planejou o

desenvolvimento capitalista por meio da instituição de agências burocráticas⁵⁹ dedicadas a formulação e implementação da política econômica. As elites burocráticas e suas formas de fazer política via nomeações tiveram reverberações sobre o desenvolvimento industrial⁶⁰. Um caso paradigmático foi o Conselho Monetário Nacional (CMN), criado pela Lei n. 4.595, de 31/12/1964⁶¹, dotado de vasta autonomia decisória, discricionária e capacidade de insulamento. Trata-se de uma agência multiministerial -, cujos objetivos seriam os de compatibilizar instrumentos, recursos e propostas de vários setores da administração federal -, que emergia como local de confluência de demandas diversas. O CMN estruturou, em quadra determinada da vida econômica do país, a hierarquia das agências econômicas estatais. Ademais, foi o responsável pela gestão do “milagre econômico”, de 1967 ao fim do governo do general Médici (1969-1974) e, no decorrer do tempo, extravasou seu âmbito de atuação inicial, transformando-se em órgão central para a sustentação do regime (VIANNA, 1987).

Com a ampliação sucessiva de suas esferas de competência e o crescimento da participação de altos funcionários governamentais em seu plenário, o Conselho deixou de atuar apenas como autoridade financeira, passando a dirigir de fato a política econômica do país. Por decreto de 1969, o Ministro da Fazenda (Delfim Netto), na qualidade de presidente do conselho, poderia convidar para participar das reuniões ministros de Estado de outras pastas, bem como

⁵⁹ Desequilíbrios internos e desigualdades de poder e influência entre as agências burocráticas são elementos constitutivos do principal quadro institucional para a formulação de políticas econômicas. Essas desigualdades são determinadas pelo grau de “proximidade” da agência ao núcleo dos centros de poder do Estado, pela relevância de sua área decisória no contexto do padrão de desenvolvimento, e pela soma total dos recursos à sua disposição. Em outras palavras, o poder global de uma agência e sua autonomia relativa são determinados por três variáveis; (1) a centralidade; (2) a relevância de sua competência decisória para a economia; e, por fim, (3) os recursos à sua disposição. As agências governamentais do Estado autoritário são tradicional e fortemente clientelistas, agindo como um intermediário para suas clientelas e para as agências federais (ABRANCHES, 1978).

⁶⁰ A nomeação foi um dos mecanismos-chave para a representação de interesses das elites econômicas pró-regime durante o autoritarismo brasileiro. As políticas bem-sucedidas geralmente resultaram de um conjunto de fundamentos técnicos e políticos, manifestados em coalizões informais de tipos sociais intermediadas por técnicos políticos no sentido de aprimorar as medidas econômicas. A estabilidade no cargo acoplada a uma rotatividade alta e periódica no cerne da burocracia conferiu ao autoritarismo um ciclo político definido e regras informais que não se encontraram em outros regimes fechados. Tal rotatividade determinou a natureza de pluralismo limitado no Brasil autoritário. Portanto, compreender a economia política burocrática exige que se enfoque a política administrativa, na qual a política se faz no interior do Estado e por meio de nomeações (SCHNEIDER, 1991; 1994).

⁶¹ Neste período, dois momentos ressaltam a importância do CMN no âmbito das transformações processadas no pós-1964. Primeiramente, quando é instituído, no governo Castello Branco, como âncora crucial do projeto restaurador de um modelo liberal excludente por parte das classes dominantes. O segundo momento, mediante as modificações que sofre, sob a gestão do Ministro da Fazenda, Antonio Delfim Netto (1967-1974), passando a se constituir na pedra de toque do regime modernizador autoritário, que atingiu o seu cume. O estudo do CMN, enquanto um *órgão de planejamento de viés corporativo*, tenta mostrar a natureza administrativa do Estado brasileiro, no cenário do autoritarismo pós-1964. Trata-se de elucidar o papel de administração, organização, regulação e gestão econômica pelo Estado. Em síntese, *o papel de planejar os rumos do avanço capitalista nacional* (VIANNA, 1987).

representantes de outras entidades públicas ou das classes produtoras⁶². As mudanças introduzidas naquele ano reforçaram o caráter centralizador conferido ao CMN enquanto formulador de políticas, atribuindo-lhes simultaneamente função de câmara de acomodação de demandas. Na prática, a decisão final caberia ao presidente do conselho, o Ministro da Fazenda, que, além de ter maior peso dentro do órgão por controlar maior gama de recursos de poder, gozava de uma posição privilegiada no Executivo, funcionando de fato como uma espécie de primeiro-ministro econômico. Entretanto, a despeito da hegemonia do Ministro Delfim Netto, o conselho representou efetivamente uma arena de negociação entre os setores público e privado, cabendo à tecnocracia o papel de agente mediador dos interesses privados (DINIZ, 1994; GUIMARÃES e VIANNA, 1987; VIANNA, 1987).

De fato, havia uma predominância do Ministro da Fazenda em relação aos demais ministros, não apenas porque tivesse jurisdição sobre a rede financeira estatal (Banco Central, Banco do Brasil, Caixa Econômica), controlando, portanto, considerável montante de recursos, ou porque contasse com a maioria de votos dentro do CMN, mas, sobretudo, pela sua função tácita no sistema político, de primeiro-ministro. Delfim Netto era, concretamente, o ministro mais forte e, como tal, fez do CMN uma agência para a coordenação dos outros ministros e não uma agência genérica de coordenação. Sob a regência do Ministro, sobretudo entre dezembro de 1969 e março de 1974, o CMN consistiu tanto numa agência governamental de coordenação econômica quanto em módulo de intermediação vertical de interesses. Isto é, desempenhou o duplo papel de, em âmbito governamental, subordinar programas setoriais a um determinado padrão de acumulação e, ao nível da sociedade (ou do mercado, melhor dizendo), fortalecer determinados interesses em detrimento de outros⁶³ (VIANNA, 1987).

No seu interior foi possível compatibilizar, flexivelmente, objetivos de longo e de curto prazo; enfeixar, numa mesma agência a utilização da mais variada gama de instrumentos econômicos; coordenar, com autoridade, as diversas agências estatais; e, a partir de tal coordenação, hierarquizar, selecionar demandas e estratificar as várias “clientelas”

⁶² Fernando Henrique Cardoso ressalta a importância dos “anéis burocráticos” para a viabilização da influência dos grupos empresariais nas agências de política econômica do Estado autoritário. Situados no interior do aparelho de Estado, os “anéis” reúnem “um conjunto de interessados numa determinada *policy*, configurando formas de cooptação de parcelas do setor privado que permitem aos cooptados acesso a decisões relevantes sobre questões específicas, econômicas ou políticas” (CARDOSO, 1975)

⁶³ Com Delfim Netto, na medida em que o CMN se transformava gradativamente em núcleo de coordenação mais abrangente da economia, o aspecto técnico da presença de banqueiros se sobrepujava totalmente à sua representatividade. Segundo as entrevistas conduzidas por Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, a representação do setor privado foi sempre de banqueiros, pois não se tratava de um problema de entendimento do setor privado com o setor público. Desta forma, o setor privado (bancário) comparecia porque tinha uma função na expansão monetária, ou seja, na expansão do crédito no ambiente do “milagre econômico” (VIANNA, 1987).

empresariais. Do ponto de vista da substância – custos e benefícios – os resultados são demasiadamente conhecidos, pelo menos desde que o “milagre” acabou. Do ponto de vista da organização, no entanto, a articulação entre *planejamento econômico capitalista* e *intermediação de interesses em países autoritários* encontra aí um de seus momentos de maior ajustamento e tipicidade. Enquanto câmara corporativa e agência de coordenação geral, o CMN exemplifica com nitidez tanto o corporativismo bifronte e segmentário, descrito por Guillermo O’Donnell, quanto o curso, orientado (se não dirigido) politicamente, de um capitalismo em consolidação. Assim, a política estatal é fortemente caracterizada pela segmentação do aparelho de Estado que permita o desenvolvimento de uma aparentemente paradoxal centralização, concentração e personalização do poder. O exercício do poder é cada vez mais arbitrário e a *accountability* quase inexistente (ABRANCHES, 1978; VIANNA, 1987).

Outro órgão colegiado que desempenhou importante papel no aparato burocrático do Estado autoritário e no planejamento do desenvolvimento capitalista de longo prazo foi o Conselho Interministerial de Preços⁶⁴ (CIP). Criado em 1968, substituiu a Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização dos Preços (CONEP), que o antecederia na função de contenção da inflação por meio do controle de preços. A trajetória do CIP evoluiu para um processo de crescente centralização e autonomia em face dos interesses privados. Diante desse quadro de progressivo fechamento dos canais formais de acesso, a articulação do empresariado com a agência reguladora de preços assumiu um caráter francamente clientelista. Dessa forma, observou-se o predomínio de um padrão fragmentado de demandas e de mecanismos informais de barganha política, como consequência das táticas alternativas empregadas pelos interesses privados. Agências como o CMN, CIP, CDI, CONSIDER e CACEX etc., tornaram-se *locus* de *policy-making* e de organização de interesses. O campo de interesses aos quais respondem é estreito, privilegiando tão-somente os grupos dominantes. Todavia representam, de formas diferenciadas, o movimento mais característico do Estado autoritário no Brasil: fragmentação administrativa e concentração de poder (DINIZ, 1994; DINIZ e BOSCHI, 1987; VIANNA, 1987).

⁶⁴ A fundação, em 1968, do CIP marcou um novo capítulo no controle estatal, não só sobre os preços, mas também sobre a alocação geral de recursos. Seus diretores incluíram os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Comércio e Agricultura. Ele não podia definir preços de forma legal, mas atuava como um comissário geral vigiando os preços. Seus poderes indiretos foram substanciais. Por exemplo, se uma empresa aumentava os preços, sem apresentar uma justificativa para o CIP, e/ou se a justificativa fosse apresentada, mas não aceita pelo órgão e os seus preços fossem aumentados de qualquer maneira, a empresa correria o risco de ter a sua linha de crédito eliminada com o Banco do Brasil e todos outros bancos governamentais; e grande parte da sua capacidade de crédito geral com o setor bancário privado seria diminuída, uma vez que o Banco Central poderia se recusar a redescobrir títulos da empresa (BAER, 1973).

O Decreto N. 65.016 de 18 de agosto de 1969 instituiu o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), que representou um ponto de aglutinação de forças, iniciativas, pressões e conflitos no interior do aparelho de Estado. Ele manteve seu status como uma arena estratégica do Estado, apesar do seu papel limitado na formação de políticas eficazes. O CDI representa simultaneamente a versão mais burocratizada e fragmentada da política e da formulação de políticas do Estado autoritário. Neste sentido, é a expressão mais próxima e concreta das características dominantes do Estado brasileiro. Sua organização multi-setorial e seu alto grau de burocratização determinaram limites claros para a sua eficácia em formulação de políticas. O desenvolvimento institucional do CDI foi marcado por uma busca constante de esferas intermediárias e por uma tentativa constante de neutralizar as jurisdições setoriais previamente representadas pelos grupos executivos. A análise dos projetos aprovados pela agência demonstra claramente que ela tem sido bastante sensível aos interesses dominantes em cada segmento da indústria brasileira. Como um “não-policymaker”, ela tem uma política clara: aprovar o que os grupos dominantes querem aprovar (ABRANCHES, 1978).

Entretanto, é exatamente a fração da burguesia industrial nacional que controla um segmento importante deste setor que tem criticado de forma mais agressiva o CDI ao longo dos anos⁶⁵. Por que devem os empresários oporem-se a uma agência que simplesmente chancela suas demandas, tem sido muito liberal na concessão de subsídios à acumulação de capital e, em vez de projetar uma política própria, faz das reivindicações dominantes a sua orientação política geral? Ora, porque o CDI é parte deste *Leviatã* dividido que provoca sempre uma mistura de sentimentos, mesmo quando ele mostra a sua face benevolente para o empresariado. O CDI adotou um papel subsidiário na formulação de políticas econômicas. Em certo sentido, estava destinado a produzir principalmente não-decisões, ou seja, foi projetado para ser “um não-decisor político⁶⁶” (ABRANCHES, 1978).

⁶⁵ Em sua tese de doutoramento, Sérgio Henrique Abranches mostra, a partir de entrevistas, a insatisfação de setores do empresariado industrial com o CDI. De acordo com um empresário paulista entrevistado, em outubro de 1977: “O CDI foi criado para centralizar o processo de formulação de políticas para o setor industrial, mas nunca teve o poder necessário. Portanto, não há diretrizes claras, não há orientações e tampouco prioridades. Nenhuma agência central. O que temos é uma sobreposição excessiva de funções. Em suma, penso que precisamos de menos intervenção estatal e mais governo” (ABRANCHES, 1978, p. 307, tradução nossa). A insatisfação decorre de fragilidades do CDI como um *policymaker*. O que os empresários pensam é que ao atuar *by default*, o CDI favoreceu as multinacionais e as empresas estatais, em vez de a iniciativa privada nacional. A direção tomada pelo desenvolvimento industrial, as estratégias que orientaram esse desenvolvimento, e as condições em que esta evolução aconteceu são questionadas pelo empresariado (ABRANCHES, 1978).

⁶⁶ O seu papel de “não tomador de decisão” foi perfeitamente funcional, em muitos casos, para as políticas econômicas governamentais gerais quer no período de “austeridade” (1964/1967), quer no contexto de acumulação de capital acelerada (1968/1973). No primeiro caso, ele permitiu a outros centros estatais implementar os programas anti-inflacionários e reformas necessárias. No segundo, ele sancionou as políticas expansivas e as tendências dominantes no mercado rumo a um estágio superior no processo de internacionalização. Esta fase foi caracterizada pela internalização dos acordos oligopolistas internacionais e pela abertura de novos espaços

Por outro lado, a CACEX é uma agência estatal mais peculiar, uma vez que o seu papel na formulação da política econômica não corresponde inteiramente à sua posição na estrutura institucional do Estado. Ela não tem a mesma estrutura e status institucional formal do CDI. Na verdade, a CACEX tornou-se a principal agência na implementação das políticas de comércio exterior por causa da posição privilegiada do Banco do Brasil no aparelho de Estado desde os anos 1930. A expansão do papel da CACEX foi fortemente estimulada por oportunidades para a captura de novas clientelas. Como uma agência poderosa e dotada de recursos, ela poderia rapidamente estabelecer novas conexões, redesenhar instrumentos de política antigos e criar novos, a fim de preencher o vácuo político-institucional criado por reformas institucionais e a repartição de jurisdições (e/ou competências) setoriais tradicionais. A análise do papel da CACEX nas políticas de substituição de importações tenta exemplificar outra instância importante da ação do Estado, que é um produto direto da fragmentação⁶⁷ do Estado e de jurisdições sobrepostas (ABRANCHES, 1978).

A CACEX ilustra claramente duas características primordiais de políticas do Estado: sobreposição de jurisdições e insulamento burocrático, de um lado, e a nova forma de clientelismo de Estado, por outro. O seu estudo é também concebido como um “contraponto” ao CDI, na medida em que esclarece o processo a partir do qual uma agência pode manipular certos recursos políticos e institucionais para modificar e condicionar as ações das outras agências. Isto também revela alguns dos principais instrumentos com que uma agência poderosa pode constituir uma clientela e “vociferar” os interesses desta clientela dentro do aparelho de Estado. Esta nova forma de clientelismo de Estado é caracterizada pela associação direta entre burocracias estatais e privadas para a expressão de interesses setoriais e fracionários no cerne do Estado. Enquanto o CDI ilustra o processo de crescente burocratização dos grupos executivos, a CACEX exemplifica o processo de diversificação de arenas para a negociação direta dos interesses entre os agentes produtivos e as agências estatais (ABRANCHES, 1978).

O papel da CACEX na formulação de políticas de substituição de importações resultou de seu caráter tradicional nas políticas de comércio exterior em geral e de sua capacidade de

econômicos e oportunidades que foram rapidamente tomadas por empresas estrangeiras e multinacionais (ABRANCHES, 1978).

⁶⁷ Tal fragmentação foi favorecida pela divergência de interesses entre as agências de formulação de políticas governamentais e as empresas estatais. As últimas tendem a se tornar atores independentes, que se esforçam para realizar seus próprios interesses. Como organizações para a produção (e, portanto, um segmento autônomo do setor produtivo) e aparatos do Estado, as empresas estatais são profundamente marcadas por uma forte ambiguidade estrutural. Sua lógica privada como agentes produtivos contrasta com o seu caráter estatal. Sua inserção na burocracia estatal aumenta seus recursos de poder, mas, ao mesmo tempo, acarreta várias responsabilidades resultantes das contradições internas que dividem a estrutura do Estado em diversas jurisdições concorrentes (ABRANCHES, 1978).

manipular os recursos, capturar novas jurisdições políticas, e explorar a fragmentação do Estado como um meio para expandir o seu papel dentro deste e adotar novos padrões de relações clientelistas com o setor privado. Isso representa, embora sob diferentes disfarces, a materialização do duplo movimento que caracteriza a operação concreta do aparelho de Estado; por um lado, a fragmentação estrutural e; por outro lado, e a concentração, centralização e personalização do poder. Em suma, as agências estudadas são expressões distintas de uma mesma realidade: o caráter contraditório e dividido do Estado brasileiro, ou seja, do *Leviatã* (ABRANCHES, 1978).

No tocante ao BNDE, uma das principais agências executoras da política de apoio à empresa nacional, ele foi fortemente favorável aos interesses do empresariado industrial⁶⁸. Ao lado de suas subsidiárias, o BNDE seria percebido como um dos principais aliados e esteio financeiro da burguesia industrial nacional, em seu processo de autoafirmação e fortalecimento. Fornecedor da maior parte dos financiamentos que sustentaram a expansão das indústrias de bens de capital no período, esse órgão atuaria também como intermediário de grupos privados, patrocinando algumas de suas demandas junto a outros segmentos da burocracia governamental (ABRANCHES, 1978; BOSCHI, 1979; DINIZ, 1994; DINIZ e BOSCHI, 1977; FAUCHER, 1981; KLEIN, 1982; LESSA, 1979).

O “milagre econômico” configurou o ápice do planejamento governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário para o desenvolvimento capitalista de ampla dimensão. A forte indução estatal às atividades empresariais propiciou uma vasta projeção do segmento das empreiteiras de obras públicas, além das aquisições, conglomerações e internacionalização das atividades em países estrangeiros⁶⁹. O BNDES agiu em suporte à consolidação desses conglomerados e incentivou a sua atuação internacional, com financiamentos aos projetos de engenharia realizados em diferentes continentes. Contentes com o volume de obras públicas no período e sem maiores conflitos entre si, já que os empreendimentos previam serviços a todos, o setor de construção civil viu nesse contexto a possibilidade de crescimento e obtenção de altas taxas de lucro. O que era o predomínio do

⁶⁸ Diversamente da fase de estabilização monetária (1964-1967), o período do “milagre econômico”, porém, configurou uma mudança de orientação da política econômica que, sob o governo Médici, despertou o apoio irrestrito dos principais setores empresariais. O êxito dessa fase marcada pela prosperidade econômica redundou em que a ambiguidade inicial fosse substituída pela adesão generalizada, predominando uma visão otimista quanto à eficácia do modelo formulado pela coalizão dirigente. A convergência de objetivos entre elites militares e econômicas reforçaria a harmonia de interesses típica do momento. Assim sendo, as metas básicas das forças armadas não contrariavam, em conjunto, as aspirações do setor privado (DINIZ, 1994).

⁶⁹ O período de hegemonia de Delfim Netto no Ministério da Fazenda representa o auge do poder dos empreiteiros na ditadura, mostrando uma seletividade e restrição ao capital estrangeiro que não vigorou na gestão Castello Branco (CAMPOS, 2014).

capital industrial guardava um lugar especial aos empresários da construção, em função do papel do aparelho de Estado na implementação da infraestrutura industrial previsto naquele modelo. O “rodoviarismo”, priorizado entre 1968 e 1974, foi a bandeira encampada pelos empreiteiros e intelectuais orgânicos do setor, especialmente na primeira década da ditadura, uma vez que defendiam a rodovia como a melhor forma de integrar o território nacional e concebiam sua superioridade sobre outras formas de transporte. As principais rodovias construídas na ditadura foram as seguintes: Transamazônica, Belém-Brasília e Cuiabá-Santarém. Tais obras eram incentivadas pelas empreiteiras, multinacionais fabricantes de automóveis e equipamentos de construção rodoviária, além de ter financiamentos de órgãos como Bird, BID e Eximbank. Assim, a ditadura semeou a formação de grandes conglomerados nacionais monopolistas de construção pesada (particularmente as quatro maiores empresas do setor, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior e Norberto Odebrecht) (CAMPOS, 2014).

Conjugando fontes externas e internas de financiamento, os investimentos na construção de estradas chegaram a um pico equivalente a 3% do PNB, e o modelo rodoviário suplantou em larga medida outras modalidades de circulação, contabilizando mais de 80% do transporte de mercadorias e 90% do de passageiros nos anos 1970. Entre 1970 e 1975, os gastos despendidos com estradas chegaram a superar o gasto com barragens, o que se inverteu em seguida. A tese da rodovia como a maneira mais adequada de integrar o território nacional ganhou força com a ditadura, que implementou a política de extinção de ramais ferroviários. Foi no período Médici que houve amplos dispêndios na construção rodoviária e várias empreiteiras atuaram nessas obras, reforçando a sua experiência no ramo. Só é possível dizer que a ditadura dos empreiteiros – e de outros empresários – teve início a partir de 1967. Nesse cenário, o setor financeiro, os banqueiros e os juros altos viravam espécie de “Judas” do capital industrial do período, sendo duramente criticados em particular pelos empreiteiros. Há que se apontar a vigência de um tom desenvolvimentista no discurso do empresariado da construção e seus representantes, com a defesa do desenvolvimento como meio para resolução das mazelas nacionais. Para tanto, seria necessária uma infraestrutura adequada na forma de estradas, ferrovias, centrais elétricas, saneamento, urbanização, etc. O discurso que posiciona o empreiteiro como vítima do governo é recorrente e expressa um período de acirramento de ânimos e de rearranjo no bloco de poder. Segundo os empreiteiros, o desenvolvimento não poderia ocorrer sem investimentos públicos em setores estratégicos (CAMPOS, 2014).

O setor que representou as maiores encomendas às grandes construtoras brasileiras na ditadura foi o de barragens e hidrelétricas. Empreendimentos que demandavam maior especialização técnica, grande volume de capital e poder financeiro, as centrais elétricas possibilitaram a formação do grande capital brasileiro na construção pesada composto pelas barragemas. As barragens criavam fortes impactos sociais e ambientais, o que incluía a fase de construção. O uso da tecnologia dos grandes reservatórios obrigava a remoção de famílias, com desapropriações denunciadas como violentas e com valores arbitrários. A construção de grandes hidrelétricas na ditadura evidencia de modo emblemático a concatenação de interesses entre grandes consumidores de energia, fornecedores de equipamentos e grandes empreiteiros. Um exemplo é a obra da Usina Angra II, que foi entregue à Odebrecht sem nenhuma concorrência. Esta empresa, por seu turno, cobrou taxa de administração de 18% em vez de 5%. A experiência adquirida na construção dessas “estranhas catedrais” fez com que o modelo de grandes centrais hidrelétricas fosse posteriormente exportado, incluindo os seus intensos impactos socioambientais (CAMPOS, 2014).

O fortalecimento das empresas do setor se deu em função de uma forte e clara atuação dos representantes desses empresários nos postos-chave do aparato estatal. Havia uma permeabilidade dos empreiteiros às principais agências do aparelho de Estado, configurando forte articulação dos titulares dessas agências com os empreiteiros e suas organizações. A partir desse posicionamento dos empreiteiros na ossatura administrativa do Estado brasileiro - com representantes principalmente nos Ministérios dos Transportes, Interior e Minas e Energia -, as políticas públicas do regime ditatorial tinham consequências diretas ou indiretas para as empresas de construção pesada, viabilizando um intenso favorecimento estatal deste segmento do empresariado. Tal beneficiamento se materializava seja através de medidas mais gerais, como o *arrocho salarial*⁷⁰ e a concessão de privilégios às empresas intensivas em contratação de força de trabalho, seja por meio de medidas específicas, como *reserva de mercado*, isenções, incentivos, subsídios e ampla elevação dos recursos orientados para investimentos em obras públicas de infraestrutura. O amordaçamento de mecanismos fiscalizadores, como a imprensa,

⁷⁰ Se o governo beneficiava os empreiteiros com toda sorte de subsídios e demanda de obra, outra face do favorecimento das construtoras brasileiras era por meio da política para os trabalhadores, que incluía arrocho salarial, desrespeito às leis trabalhistas, coerção sobre as suas formas de organização, enfraquecimento dos mecanismos fiscalizadores de segurança, etc. As medidas praticadas no regime, que incorriam em uma deterioração das condições de vida dos operários da construção civil, serviam para potencializar os lucros das empresas do setor. Assim, o caráter classista e empresarial do regime se expressava tanto pelas políticas voltadas para o capital, como pelas políticas orientadas para os trabalhadores. Mais que os salários e as condições de trabalho, o tema mais em voga no que tange às relações trabalhistas na construção pesada eram os acidentes e a saúde do trabalhador (CAMPOS, 2014).

o Parlamento e parte da sociedade civil, permitia aos empreiteiros maximizar seus lucros com práticas ilícitas e tocar obras com rapidez, agilidade e sem preocupação com os seus impactos sociais. Tais práticas ilegais, monopolistas e oligopolistas entre agentes públicos e privados constituem um *traço característico e estrutural da própria dinâmica do setor, inserido na lógica de acumulação de capital* (CAMPOS, 2014, p. 399). Cabe reiterar que a corrupção envolvendo a classe política, as grandes empreiteiras, as elites econômicas e burocratas do Estado não é um fenômeno novo no Brasil⁷¹.

As “estranhas catedrais” não devem ser concebidas como feitos megalomaniacos de líderes políticos ambiciosos, ou devaneio de uma ditadura empenhada em sonhos espetaculares do “Brasil Grande Potência”. Elas foram mais a expressão do poder e dos interesses dos empreiteiros de obras públicas – organizados e estruturados no cerne do aparato estatal -, e de outros agentes, no próprio pacto político da ditadura, sendo tais obras uma fonte de lucro e acumulação de capitais para esses e outros empresários. Longe de serem recursos públicos “jogados fora” ou construção de “pirâmides” sem funcionalidade, tais projetos permitiram a transferência de recursos públicos para os empresários envolvidos, especialmente os empreiteiros, que viram com eles o incremento de seu poder econômico, técnico e político. Com essa captação do fundo público, essas empresas se capacitaram a ter significativo papel na economia e no Estado brasileiro durante e após a ditadura. Os diversos mecanismos irregulares usados pelas empreiteiras se inscreviam na lógica da reprodução capitalista, visando *eleva as margens de lucro e neutralizar a concorrência* e dividir seus frutos com agentes públicos e privados que se dispuseram a viabilizá-la ou acelerar seu pagamento. Usando tais artifícios, os empresários mais articulados politicamente conseguiram se manter na liderança do mercado, menos por sua excelência técnica ou competência nos conhecimentos da engenharia, e mais por suas *conexões empresariais e políticas e inserção junto às agências estatais* (CAMPOS, 2014).

Defendidos por políticas estatais protecionistas, emergiu no final dos anos 1970 um capital monopolista brasileiro, sobretudo em três setores-chave: o bancário e financeiro (com grupos como o Moreira Salles, Bradesco, Itaú), o industrial pesado (com os grupos empresariais

⁷¹ A propina nas relações público/privado é antiga no Brasil e transcende as principais siglas partidárias, PSDB e PT. Muitas dessas empreiteiras prestam serviço para a Petrobras desde 1953, e existem registros de que essas práticas ilegais já existiam nesta época mediante a institucionalização da prática do cartel no mercado de obras públicas, quando estes começaram a se firmar. Na segunda metade da década de 1950, com a construção de Brasília no governo de Juscelino Kubitschek e as obras de infraestrutura rodoviária, as empresas começaram a prosperar. Antes de JK elas tinham apenas alcance local e regional: eram empreiteiras mineiras, paulistas e cariocas que realizavam obras em seus respectivos estados. Naquele período elas não tinham sequer o domínio sobre técnicas para obras hidrelétricas, por exemplo (CAMPOS, 2015).

Gerdau, Votorantim, Villares e outros) e o da construção civil (particularmente com as quatro maiores empresas do setor, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior e Odebrecht). Tal capital monopolista da construção pesada, respaldado pelas políticas estatais durante a ditadura, configurou um oligopólio nacional no setor, passando a um novo grau de acumulação e desenvolvendo também uma atuação internacional, com a realização de obras no exterior. A ditadura semeou assim a formação de grandes conglomerados nacionais de construção pesada (CAMPOS, 2014).

Portanto, na transição do regime político autoritário para a democracia, os empresários da construção pesada reforçaram sua atuação junto aos partidos políticos e o parlamento. Seu *modus operandi* nesse âmbito se baseava no estabelecimento de conexões em vários partidos e na tentativa de influenciar os orçamentos da União, estados e municípios. No entanto, na ditadura, o trabalho junto ao Executivo era mais importante para que fossem assinados contratos e encampados projetos pelo poder público e, nesse sentido, sobressaíam as conexões com os oficiais das Forças Armadas (CAMPOS, 2014; 2015).

2. 4 Os Impactos das Políticas de Planejamento Governamental Burocrático-Autoritário sobre a Distribuição de Renda: A Controvérsia dos Anos 1970

Desde a divulgação dos dados preliminares do *Censo Demográfico de 1970*, um espectro parecia rondar o “modelo brasileiro”: o aumento da desigualdade na *distribuição de renda* durante os anos 1960, mostrando um ponto fraco nos sólidos resultados econômicos divulgados pelo governo. Tal temática passou para as primeiras páginas dos jornais com as declarações de Robert McNamara, presidente do Banco Mundial, ex-secretário de Estado dos EUA e um dos mais influentes burocratas internacionais, na reunião da UNCTAD, no Chile, quando criticou o desempenho do Brasil naquele campo. Além disso, as denúncias dos economistas de oposição ao autoritarismo ressaltaram que a distribuição de renda constituía o principal calcanhar de Aquiles do governo. Em suas afirmações, McNamara citou alguns dados de um trabalho do economista Albert Fishlow⁷². Contudo, enquanto a discussão permanecesse restrita a especialistas, seus efeitos políticos seriam mínimos. Assim, ao longo de 1972, um debate público generalizou-se, envolvendo burocratas, ministros, parlamentares, economistas e sociólogos. Os dados divulgados reabriram o debate sobre o modo de apropriação dos frutos do

⁷² FISHLOW, Albert (1972), “Brazilian Size Distribution of Income”, *The American Economic Review*, Vol. 62, No. 1/2 (Mar. 1, 1972), pp. 391-402.

progresso/crescimento no bojo da economia política do Brasil pós-1964. Assim, após o governo militar assumir o trabalho de Carlos Geraldo Langoni⁷³ como versão oficial para a causa do aumento da desigualdade de renda que focalizava a distribuição pessoal, diversos pesquisadores publicaram estudos relacionadas ao tema, o que acabou por difundir a famosa “Controvérsia de 1970” (BONELLI e RAMOS, 1993; BRESSER-PEREIRA, 1970; GANDRA, 2004; LANGONI, 1973a; LOPES, 1975; MALAN e BONELLI, 1977; RYFF, 1973; SÁ EARP e PRADO, 2003; TOLIPAN e TINELLI, 1975). Sendo assim, primeiramente serão analisados os argumentos da corrente de economistas crítica do regime, ao passo que, num segundo momento, será explorado o pensamento daqueles partidários das políticas instauradas no pós-1964, como Mario Henrique Simonsen, Roberto Campos, Eugênio Gudin e o próprio Carlos Langoni.

Quanto aos impactos das realizações econômicas do pós-1964 no tocante à distribuição da renda, diversos autores chamam atenção para o declínio dos salários reais durante a fase da estabilização monetária (1964-1967) favorecendo o governo e, por outro lado, ajudando a conter a elevação dos preços. Entretanto, o *custo social* dessa política e o caráter limitado das suas justificativas técnicas não podem ser ignorados, tanto mais que o declínio dos salários entre 1964 e 1967 não se acompanhou de maior absorção do desemprego e que o grau de absorção parece não ter se modificado nos anos subsequentes⁷⁴. De fato, o tipo de crescimento foi condicionado e favorecido pela concentração exacerbada da renda (BAER, 1973, 1978; BELLUZZO, 1975; FISHLOW, 1971, 1972, 1973a; HOFFMANN, 1975; LOPES, 1975; SERRA, 1975; SINGER, 1975; TOLIPAN e TINELLI, 1975; MALAN e WELLS, 1973, 1975; MALAN e BONELLI, 1977; TAVARES, 1975, 1973; WEISSKOFF, 1980).

Uma das principais causas do aumento no grau de concentração da renda no Brasil no decênio 1960-1970 foi a chamada “compressão salarial”. Um índice do valor do salário mínimo real médio na cidade de São Paulo, tendo por base o triênio 1959-1961 = 100, caiu para 82 no triênio 1962-1964 e para 75 e 71 nos triênios 1965-1967 e 1968-1970. Constata-se que, no Brasil, entre 1960 e 1970, a concentração da renda aumentou, e que neste último ano os 10% com rendas mais elevadas detinham mais de 40% da renda total. Uma característica do crescimento industrial brasileiro que certamente contribuiu para aumentar a concentração da distribuição da renda no país foi a *tendência ao uso de tecnologia capital intensiva*, alavancando

⁷³ LANGONI, Carlos Geraldo. (1973), *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura.

⁷⁴ As reduções salariais (notadamente dos salários de base das hierarquias empresarias e do mercado de trabalho como um todo) teriam exercido um duplo papel: minimizar os custos das empresas relacionados aos salários – aumentando as suas margens de lucro – e favorecer os setores produtores de bens duráveis, ao concentrar a renda e expandir sua própria demanda, de resto também viabilizada pela criação de mecanismos de financiamento ao consumo (BARONE, BASTOS e MATTOS, 2015).

a demanda por bens de consumo duráveis e bens de luxo em detrimento da procura de bens característicos do consumo da parte da população de renda mais baixa como, por exemplo, calçados e tecidos ordinários (HOFFMANN, 1975).

Em 7/06/1972, foi publicado na revista *Veja*, n. 196, artigo intitulado “A Renda dos Brasileiros”, segundo o qual a educação é a maior causa do aumento da desigualdade na década de 1960. Afirma-se aí que “o desenvolvimento econômico brasileiro – como o de qualquer país – é um mecanismo que naturalmente diferencia as pessoas, principalmente através da educação”. O argumento básico para a defesa de tal tese é um quadro onde se mostra que o aumento da renda real entre 1960 e 1970 é tanto maior quanto maior o nível de instrução; a renda real média dos analfabetos manteve-se praticamente estagnada, ao passo que a renda real média das pessoas com instrução superior cresceu 52% durante o decênio. A discrepância entre os salários dos trabalhadores não-qualificados e os dos *white-collars* acentuou-se bastante após 1964 (BACHA e TAYLOR, 1973; BACHA, 1974, 1975ab, 1976; BAER, 1973; HOFFMANN, 1975; MALAN e BONELLI, 1977).

No limiar de 1960, havia uma correlação perfeita entre nível de escolaridade e nível de remuneração. A reconcentração da renda pessoal favoreceu, portanto, a concentração do poder de consumo em benefício dos grupos de mais alta renda. Nesse sentido, admite-se que a sociedade brasileira estava diante da opção renda melhor distribuída-taxa de investimento reduzida *versus* renda pior distribuída (mais concentrada em mãos de uma pequena minoria). Assim, quando se escolhe a alternativa renda pior distribuída-alta taxa de investimento, os setores mais pobres estão sendo privados de renda e, portanto, de consumo. Graças a tal privação, a renda pode concentrar-se em poucas mãos, ser poupada e financiar o investimento (BELLUZZO, 1975; BRESSER-PEREIRA, 1970, 1973, 2003, 2014; FURTADO, 1969, 1974ab; SERRA, 1975; SINGER, 1975; WEISSKOFF, 1980).

Os objetivos para relativizar o significado da regressividade da distribuição da renda chegaram a materializar-se em algumas “explicações” mais refinadas do fenômeno, as quais em geral se baseiam na *teoria da produtividade marginal*, cuja principal característica está em manipular elementos causais ligados a alguma espécie de fatalidade técnico-física que, por sua vez, nada tem a ver com questões sociais, que envolvem conflitos de classes e seus resultados⁷⁵.

⁷⁵ A argumentação de Carlos Langoni supõe que os salários relativos são determinados pelas forças impessoais do mercado por meio da interação das curvas de oferta e demanda, não estando sujeitas a qualquer forma de controle social. Assim, na medida em que o autor ignora inteiramente a questão da determinação institucional de certas remunerações, tal como enfatizada por algumas explicações alternativas, sua análise se converte mais em uma justificativa ideológica para o que efetivamente ocorreu, antes que tentativa científica de explicar o *porquê* do ocorrido. Portanto, Langoni demonstra claramente sua inadequada compreensão acerca do que seja e como funciona um regime capitalista de mercado caráter oligopolístico. Mais do que isso, o autor omite completamente

Assim, para que os trabalhadores aumentassem sua renda, deveriam melhorar sua eficiência; sua renda eventualmente baixa se explicava pela reduzida produtividade na margem. Não há justiça nem injustiça social; há apenas uma ordem econômica que responde aos critérios de eficiência e, segundo eles, remunera os fatores. O dado “espectro” ocupacional, o acesso às posições mais rentáveis estará condicionado, em grande medida, pela situação de classe e renda prévia dos indivíduos e de suas famílias. Pessoas de similar preparação educacional ocuparão posições e terão diferentes níveis de renda, segundo sejam os condicionantes apontados. Tal tese provém fundamentalmente de um estudo encomendado pelo Ministério da Fazenda. Seu principal objetivo é ideológico – pois custa crer que qualquer estudo acadêmico com propósitos mais científicos pudesse endossá-la. Procura-se explicar a reconcentração da renda na década sem levar em conta os marcos e o *estilo de desenvolvimento capitalista brasileiro* no período, bem como ignorando os aspectos essenciais da política salarial, agrária e fiscal e, ainda, os *mecanismos de repressão social*, que consagraram e permitiram, simultaneamente, a prevalência de tal estilo (BAER, 1973; SERRA, 1975).

Os frutos da rápida expansão da economia brasileira durante o “milagre econômico” (1967-1973) foram desigualmente distribuídos, revelando um aumento na concentração da distribuição de renda. A participação na renda nacional dos 40% situados na base da pirâmide declinou de 11,2% (1960) para 9% (1970); a participação dos 40% seguintes declinou de 34,4% para 27,8%, ao passo que 5% situados no topo da pirâmide de renda tiveram sua participação ampliada de 27,4% para 36,3%. Já no que concerne à renda per capita em US\$, a renda dos 40% posicionados na base da pirâmide social teve uma melhora muito incipiente de 84 (1960) para 90 (1970); os 40% seguintes de 257 para 278, à proporção que os 5% situados no topo da pirâmide tiveram um aumento expressivo de 1.645 para 2.940. Existe ainda considerável evidência que indica que os salários reais declinaram inicialmente na segunda metade dos anos 1960, elevando-se a seguir a uma taxa substancialmente inferior ao crescimento da taxa de produtividade. Verificou-se, portanto, a supressão do proletariado urbano como uma ameaça política, bem como o restabelecimento de uma ordem econômica voltada para a acumulação de capital privado (BAER, 1973; 1978; FISHLOW, 1975).

Tal política autoritária deliberada contribuiu significativamente para o empobrecimento das classes mais baixas. O consumo per capita de carne diminuiu 41Kg em 1961 para 39Kg em

o processo social de produção de bens e serviços, a distribuição prévia de ativos reais e financeiros e a estrutura de poder da sociedade. A direção da suposta causalidade (investimento em educação – produtividade – renda) pode estar completamente viciada na medida em que, por exemplo, sejam a renda e a educação dos pais que determinem a educação dos filhos – e sua renda subsequente (MALAN e WELLS, 1973; 1975).

1967. O consumo de açúcar também declinou enquanto o consumo de arroz e feijão aumentou. De acordo com estimativas do próprio governo sobre o custo de vida, o percentual de renda total gasto em alimentos aumentou de 40.3% para 41.2% desde a Revolução de 1964 (BAER, 1973; LOPES, 1975; FISHLOW, 1972; SCHMITTER, 1973; TUTTHILL, 1969). Ainda a respeito do aumento do grau de concentração da renda, observamos na **tabela 3** que ambos os índices (Gini e Theil) apontam para uma maior regressividade da distribuição. Isto é ainda mais nítido se levarmos em conta o pessoal com renda zero. O índice de Gini passa de 0,55 para 0,60, e o índice de Theil passa de 0,64 para 0,72 (BARONE, BASTOS e MATTOS, 2015).

Tabela 3. Variação dos índices de concentração (1960-1970)

ÍNDICES	1960	1970
GINI	0,4999	0,5684
GINI*	0,5570	0,6049
THEIL	0,4694	0,5802
THEIL*	0,6442	0,7267

Fontes: Langoni (1973); Barone, Bastos e Mattos (2015).

* Inclui pessoal com renda zero.

Do ponto de vista do agravamento das disparidades regionais⁷⁶, com base nos dados da PNAD/IBGE de 1972 e 1973, a situação afigurou-se muito pior para o Nordeste. Amostragens realizadas em 1972 revelaram que menos de 40% das unidades familiares urbanas no país possuíam acesso a sistemas de fornecimento de água, menos de 43% possuíam acesso a sistemas sanitários ou fossas sépticas, apenas 53% dispunham de eletricidade e apenas 5% possuíam telefones. Registravam-se imensas variações entre as diversas regiões. Por volta de 1970, embora o Nordeste ainda abrigasse 30,3% da população, respondia por apenas 12,2% da renda nacional e por apenas 5,6% da produção industrial; o Sudeste, todavia, com 42,7% da

⁷⁶ Entre 1960-1970, a renda real por pessoa ocupada só cresceu em ritmo maior que a do Brasil, em São Paulo. No Rio de Janeiro-Guanabara e no Nordeste, ela cresceu a uma taxa ligeiramente inferior a nacional, mantendo-se sua situação relativa. Onde houve de fato empobrecimento relativo foi no Norte e Centro-Oeste, no Sul e no Centro (Minas Gerais-Espírito Santo), onde a renda real cresceu a um ritmo muito inferior ao do resto. É inegável que os desníveis inter-regionais continuaram aumentando, apesar das medidas de política econômica levadas a cabo para eliminá-las (BELLUZZO, 1975; SINGER, 1975).

população, respondia por 64,5% da renda nacional e por 80,6% da produção industrial. A amostragem de 1972, conduzida pela PNAD/IBGE, revelou gritantes disparidades regionais em termos de bem-estar social. Em São Paulo, 85% das residências dispunham de eletricidade, à medida que no Nordeste essa proporção caía para 25%. Ademais, 73% das residências de São Paulo achavam-se ligadas a sistemas sanitários ou dispunham de fossas sépticas, número que caía para 15% no Nordeste⁷⁷. Mesmo que apenas 20% da população tivessem acesso a mais de 63% da renda nacional, esse contingente representava cerca de 22 milhões de indivíduos, ou seja, um vasto mercado (BAER, 1978).

Nos anos 1960-1970, as características diferenciadoras da pobreza foram as seguintes: baixos níveis de educação; concentração em atividades agrícolas; localizações nas áreas rurais; número limitado de trabalhadores por família; residência no Nordeste; tamanho da família e número de filhos maior que a média; e oportunidades relativamente menores para a educação desses filhos. Visto isso, autores como Edmar Bacha ressaltaram a emergência de um *novo dualismo* no Brasil, no qual dois grupos socioeconômicos antagônicos perpetuavam-se lado a lado. Essa possibilidade foi descrita pelo autor como uma situação de “Bélgica na Índia” ou “Belíndia”, isto é, uma população de cerca de 22 milhões com uma renda per capita de mais de US\$ 1.000 convivendo com 85 milhões que recebiam rendas abaixo de US\$ 300. Por conseguinte, o aumento da desigualdade mede o fracasso de instrumentos monetários e fiscais convencionais aplicados durante a administração Castello Branco (1964-1967) (BACHA e TAYLOR, 1973; BACHA, 1974, 1975ab, 1976; BAER, 1973, 1978; FISHLOW, 1975; SCHMITTER, 1973).

A comparação dos dados do Censo de 1970 com os de 1960 demonstrou que a repartição da renda tinha se tornado ainda mais regressiva ao longo dessa década. O desenvolvimento da economia beneficiava uma minoria, em detrimento da grande maioria da população. A nova situação política operou uma forte redistribuição de renda para cima. Os grandes empregadores foram os maiores beneficiados, mas não os únicos. Quando a economia passou a novamente se expandir, de 1968 em diante, o crescimento se deu sobretudo nos setores onde predominavam as grandes firmas que empregavam técnicas sofisticadas e, portanto, requeriam mão de obra

⁷⁷ Não obstante, segundo estudo de Marta Arretche, diferentemente da política educacional, o regime militar expandiu bastante o acesso a serviços básicos de infraestrutura. Tal expansão, contudo, se fez acompanhar de três ordens de desigualdade na provisão de serviços: entre áreas pobres e ricas dentro das cidades, um *gap* entre o meio rural e o meio urbano e uma marcada desigualdade territorial. Essas três dimensões da desigualdade de acesso a serviços essenciais estão associadas a uma origem comum: *a concentração espacial de pobres* (ARRETICHE, 2015).

administrativa e técnica especializada. O fato inegável é que a demanda por técnicos, administradores e profissionais liberais cresceu mais que a oferta desses tipos de trabalhadores, acarretando substancial elevação de seus ganhos. Deu-se, assim, um novo impulso à concentração da renda, com o aumento do desnível, já por si elevado, entre os salários dos empregados de nível elevado e os da grande maioria dos trabalhadores adestrados e não qualificados. Na verdade, a pirâmide educacional refletiu, com poucas distorções, a pirâmide de estratificação social e econômica⁷⁸ (BAER, 1973; BELLUZZO, 1975; SINGER, 1975).

Emergiu, assim, uma “nova” classe média de assalariados de elevadas rendas, cujo alto padrão de vida influiu sobre a estrutura da demanda, alterando-a significativamente. De um lado, expandiu-se a procura por bens de consumo duráveis, grande parte dos quais atendiam a fins de ostentação, dos quais o automóvel era o mais conspícuo. Por outro lado, aumentava-se o consumo de serviços pessoais, sobretudo do serviço doméstico. Assim, uma parte considerável da força de trabalho que não era absorvida pela grande empresa acabava por se colocar a serviço da “nova” classe média (e também da alta) como empregados domésticos, lavradores e guardadores de carros, jardineiros, cabeleireiros, garçons de restaurante de luxo etc. Como observou Malthus, é o desperdício dos ricos que assegura a sobrevivência dos pobres, o que constitui excelente justificativa do esbanjamento, desde que não se coloque em questão a divisão da sociedade entre pobres e ricos. Incorporaram-se ao padrão de vida da “nova” classe média bens e serviços de elevado valor. Houve um evidente “refinamento” nos padrões de consumo dessas camadas, que se consubstanciou no uso de objetos mais luxuosos (residências, carros, mobília, aparelhos eletrônicos etc.) e de serviços em maior volume, desde o turismo no país e no exterior até a multiplicação de empregados domésticos. É fácil entender que esse “refinamento” do consumo acompanhou a elevação de sua renda, sendo antes consequência do que causa da mesma (BELLUZZO, 1975; SINGER, 1975).

Os economistas críticos do caráter regressivo da distribuição da renda brasileira e do processo de aceleração da concentração na década de 1960, ensejados pelo autoritarismo, asseveram que Carlos Langoni ignora a existência de interpretações alternativas à sua para as causas do aumento da desigualdade, sobretudo as que enfatizam a condução da política econômica durante aquela década. Bem assim, ele rejeita o argumento de que ocorreu uma alteração na distribuição funcional da renda em benefício das rendas da propriedade durante os anos 1960. Para o economista e burocrata do regime, o aumento da desigualdade de renda

⁷⁸ Os assalariados urbanos que gozavam dos direitos assegurados pela legislação trabalhista, mesmo os de menor remuneração, encontravam-se em posição superior à do quinto mais pobre de toda a população (SINGER, 1975);

ocorrido naquele período era decorrente do próprio êxito do processo de desenvolvimento econômico e social do Brasil. Deste modo, a estrutura educacional aparece como a principal explicação para a concentração da renda no período, “confirmando” a relação entre educação e remuneração colocada pela *Teoria do Capital Humano*. Segundo esta teoria (popularizada por Gary Becker em 1964), a produtividade, por sua vez, dependeria do grau de instrução de cada indivíduo, ou seja, quanto maior o grau de instrução do indivíduo maior é a sua produtividade e, conseqüentemente, maior a sua remuneração. A remuneração seria diretamente dependente apenas da produtividade marginal e, esta, apenas do grau de instrução da mão de obra. Investimentos em educação desdobrar-se-iam em acréscimos de produtividade e, conseqüentemente, ganhos de salário real no mercado de trabalho. Tendo como base esta teoria, Langoni evita uma análise da política econômica adotada pela ditadura militar e pondera que a desigualdade seria decorrência natural do processo de desenvolvimento econômico. Sinteticamente, a tese central do autor referente ao aumento da desigualdade de renda pode ser dividida em duas partes: (1) teoria do capital humano e teoria da produtividade marginal – as remunerações são determinadas segundo atributos pessoais que definem seu nível de produtividade e conseqüentemente sua remuneração; (2) desequilíbrio entre oferta e demanda no mercado de trabalho – o processo de desenvolvimento tende a, inevitavelmente, em um primeiro momento, provocar aumentos de desigualdade na medida em que promove desequilíbrios no mercado de trabalho demandando maior contingente de mão-de-obra qualificada (este aumento da desigualdade, porém, seria auto corrigível no longo prazo, mais especificamente quando se materializassem os resultados de investimentos feitos em educação, ampliando a qualificação média da mão-de-obra menos qualificada) (BARONE, BASTOS e MATTOS, 2015; MALAN e WELLS, 1975).

Deve-se notar que aqui, como no caso do mercado de trabalho, Langoni espera que os ganhos monopolistas desapareçam ao longo do tempo, como resultado auto corrigível da operação das forças de mercado. Mesmo tomados em seus próprios termos de referência, os resultados apresentados pelo economista são insuficientes para suportar seu particular conjunto de hipóteses. Com efeito: (1) suas variáveis “explicativas”, explicam 59% da variância da renda; (2) as chamadas variáveis sistemáticas não são capazes de reproduzir a distribuição de 1970, subestimando especialmente a renda das classes superiores; (3) o autor é incapaz de lidar adequadamente com a questão das rendas da propriedade e, finalmente (4) os próprios termos de referência de análise impedem o autor de considerar interpretações alternativas à sua para as causas do aumento na desigualdade. Deste modo, a inclusão do trabalho de Langoni “no rol dos

clássicos da literatura econômica brasileira da década de 1970” (MALAN e WELLS, 1975, p. 261-262) estará provavelmente dificultada por três de suas deficiências fundamentais: (1) a análise é insatisfatória nos próprios termos; (2) o autor é inteiramente omissivo no que tange às relações entre distribuição da renda com as diferentes formas de condução da política econômica e com o peculiar padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil, *ao longo da década de 1960*; (3) a otimista visão do futuro explícita na obra do autor, segundo a qual o “desequilíbrio” entre oferta e procura de mão de obra que teria sido o responsável pelo aumento observado de desigualdade na década é *auto corrigível* a longo prazo pela simples expansão apropriada da oferta, constitui mais um *ato de fé na operação das forças do mercado* que a eventual conclusão de uma análise científica. Os autores críticos da “teoria oficial” sobre a evolução do perfil distributivo dos anos 1960 procuraram chamar a atenção para *fatores histórico-estruturais e institucionais* que estiveram ausentes da formulação de Langoni. Nenhum argumento relacionado aos aspectos históricos da formação do capitalismo brasileiro cabe na formulação da Teoria do Capital Humano, ponto principal de apoio da análise elaborada pelo burocrata da economia e seus seguidores. Demonstra-se, portanto, a falácia representada por um dos principais argumentos de Langoni, que ficou popularmente conhecido como “teoria do bolo” – ou seja, fazer o país crescer para depois distribuir a renda - e que tinha por objetivo justificar (ideologicamente) aquele processo concentrador de renda (BARONE, BASTOS e MATTOS, 2015; MALAN e WELLS, 1973, 1975; WELLS, 1974).

A crítica formulada pelos autores que se opunham ao regime militar e a seu modelo de desenvolvimento rejeitou o arcabouço teórico neoclássico e buscou mostrar que a complexidade da questão distributiva no Brasil deve ser avaliada segundo uma perspectiva estruturalista, procurando investigar nos aspectos históricos e em fatores não meramente econômicos as causas da desigualdade brasileira e, em particular, da deterioração do perfil distributivo, conforme ocorrido no Brasil dos anos 1960. O “milagre econômico” evidenciaria que somente o crescimento econômico não basta para dirimir as enormes e variadas formas de manifestação das desigualdades existentes no Brasil. Pelo contrário, dependendo da forma de intervenção estatal e do desenho das políticas públicas, períodos de crescimento econômico acelerado, em uma sociedade como a brasileira, podem até mesmo aprofundar as desigualdades já existentes (BARONE, BASTOS e MATTOS, 2015).

Os críticos do autoritarismo burocrático têm encarado a análise educacional como incompleta, no melhor dos casos, ou como constituindo uma apologia das políticas executadas pelos governos pós-1964, no pior dos casos. A explicação da “educação” constitui uma

irrelevância, uma vez que as políticas salariais pós-1964 foram as responsáveis pela concentração de renda. Existe considerável evidência *empírica* no sentido de que o salário mínimo real e o salário industrial médio declinaram durante os anos da estabilização (1964-1967). John Wells, por seu turno, demonstrou que mesmo com a subida dos salários reais ao final da década de 1960, os mesmos permaneceram substancialmente aquém dos incrementos de produtividade, contribuindo, assim, para a contínua deterioração na distribuição de renda entre o trabalho e o capital (BACHA, 1974, 1975ab, 1976; BAER, 1973, 1978; FISHLOW, 1971, 1972, 1973a, 1975, 1986, 1988; TOLIPAN e TINELLI, 1975; WEISSKOFF, 1980; WELLS, 1974).

Na verdade, o “arrocho” não se fez sentir, igualitária e simultaneamente, sobre todos os níveis salariais, mas *seletivamente*, atingindo de modo muito mais grave os assalariados menos qualificados, cujo nível de ganhos dependia, em maior grau, do poder de barganha da classe em conjunto. A política salarial posta em prática em 1964 foi instrumentalizada para combater surtos inflacionários por meio da chamada “contenção” dos salários. Os dados disponíveis confirmam, portanto, a hipótese de que a redução do salário mínimo real e a limitação dos reajustamentos na renovação dos contratos coletivos de trabalho descomprimiu a escala salarial, reduzindo em termos reais os seus níveis mais baixos, sem afetar ou afetando muito menos os níveis mais elevados. De certa forma, a escala salarial passou a refletir, de modo mais fiel, as condições de oferta e procura das várias categorias de mão de obra no mercado de trabalho. Para tanto, contribuiu também a abolição da estabilidade no emprego e a instituição do FGTS, a partir de 1967, o qual impôs às empresas um ônus adicional de poupança forçada mas diminuiu extraordinariamente os gastos com a demissão de empregados. Desta forma, as empresas elevaram a *rotatividade* dos assalariados pouco qualificados, reduzindo constantemente a sua remuneração ao nível mínimo legal (SINGER, 1975).

Uma das ironias desta situação é que a restauração do *liberalismo econômico no mercado de trabalho* só foi possível à custa da redução drástica do liberalismo político. Ou seja, as notórias restrições às liberdades políticas, desde 1964, foram essenciais à exclusão dos sindicatos da barganha salarial coletiva, que simplesmente foi abolida, restando apenas a barganha individual entre vendedor e comprador da força de trabalho. Efetivamente, a concentração de renda foi impressionante, tendo aumentado consideravelmente entre 1960 e 1970. A metade mais pobre da população recebia algo mais que 1/6 da renda total em 1960 e menos de 1/7 em 1970. Apesar de sua renda per capita ter aumentado de 7.5% nestes 10 anos, pode-se considerar estes 50% da população, a maioria dos quais vive no campo, como estando

fora da economia de mercado, pelo menos como parcela significativa da demanda efetiva (SINGER, 1975).

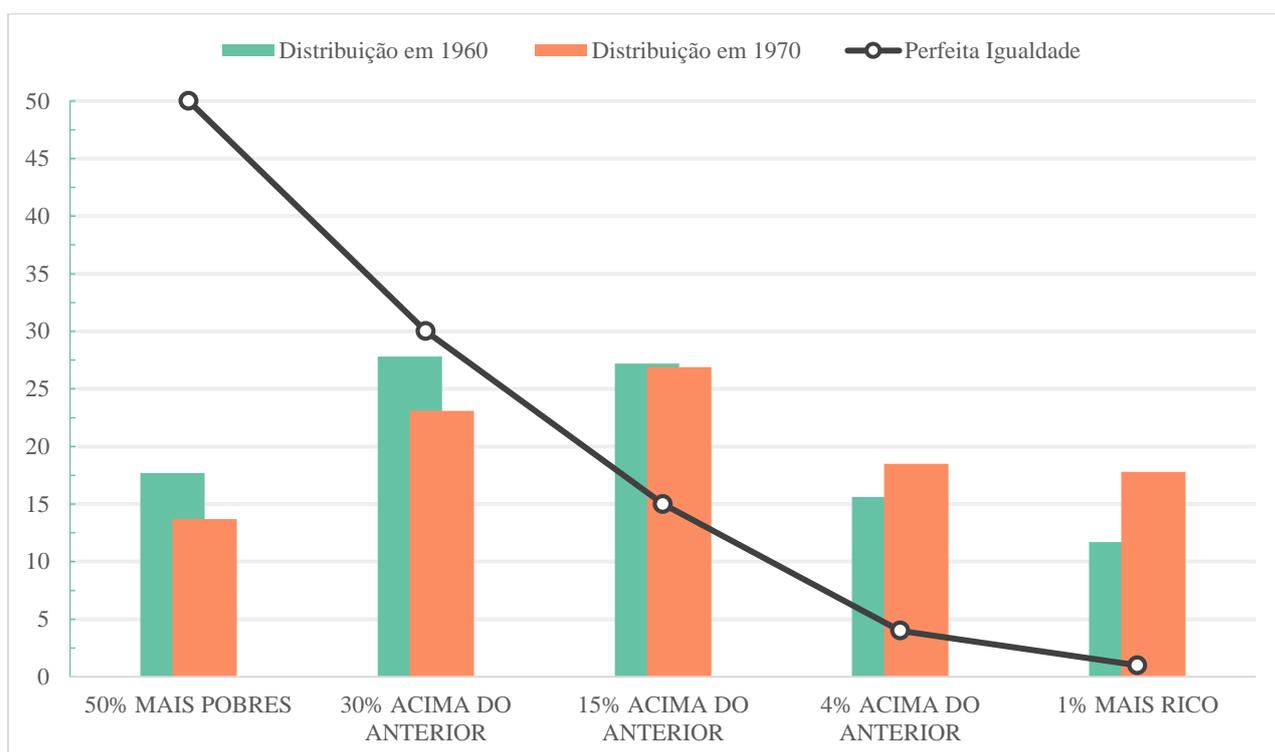
Quanto à classe D, que corresponde às massas urbanas de baixas rendas, sua participação na renda total deteriorou-se menos, sendo a sua queda o principal resultado do “arrocho salarial”. É ao crescimento muito mais lento da *renda per capita* deste grupo em comparação com a média de toda população – 16% em confronto com 39% - que se pode atribuir as dificuldades de mercado experimentadas pelas indústrias de bens de consumo não duráveis: tecidos, roupas, calçados, alimentos. Em compensação, a renda per capita das classes média (B) e alta (A) cresceu em proporção bem maior que a média, principalmente a desta última. A classe A provavelmente só pode ser induzida a elevar seu consumo mediante o lançamento de produtos novos, ou seja, bens que atendam novas necessidades: TV a cores, automóveis, mobília, moradias cujos desenhos renovados assinalem mudanças na moda (SINGER, 1975).

É preciso não esquecer, entretanto, que mesmo na classe A, em 1970, a *renda per capita* não deve ter ultrapassado cerca de US\$ 4 mil por ano. Trata-se, essencialmente, de um grupo de cerca de 1 milhão de pessoas, com poder aquisitivo análogo ao da população dos EUA. Como o Brasil tem sistematicamente importando dos EUA a maioria das novas formas de consumo que lá induzem a população a manter em nível apropriado sua propensão a consumir, não há porque concluir que o mesmo não venha se dando aqui. Tal raciocínio é ainda mais verdadeiro para as classes B e C que, não obstante sua *renda per capita* menor, ingressam na sociedade de consumo recorrendo em medida crescente ao crédito ao consumidor (SINGER, 1975).

No **gráfico 4**, aparecem a renda apropriada por faixas. A primeira faixa representa os 50% mais pobres, a segunda faixa representa os 30% imediatamente acima dos 50% mais pobres; a terceira faixa representa os 15% acima da faixa anterior; a quarta faixa representa os 4% logo abaixo do 1% mais rico e, por fim, a quinta faixa representa o 1% mais rico. A linha preta, no gráfico, representa o quanto cada faixa deveria se apropriar numa *hipotética distribuição de renda totalmente igualitária*. Assim, se a sociedade brasileira fosse perfeitamente igualitária, os 50% mais pobres deveriam aquinhoar 50% da renda. Se uma barra está abaixo da linha preta, significa que ela ganha menos do que ganharia se a distribuição fosse perfeita. Se a barra está acima, significa que ela ganha mais do que ganharia em uma hipotética distribuição igualitária da renda. Outro aspecto que pode ser destacado é que em 1960, o 1% mais rico detinha bem menos riqueza que os 50% mais pobres. Já em 1970, o 1% mais rico

ganha 17,8% da renda, enquanto os 50 mais pobres acumulavam 13,7%. Em suma, pode-se tanto analisar uma série (anos 1960 ou 1970) comparando as suas diversas faixas, como comparar a renda de cada faixa em tempos diferentes.

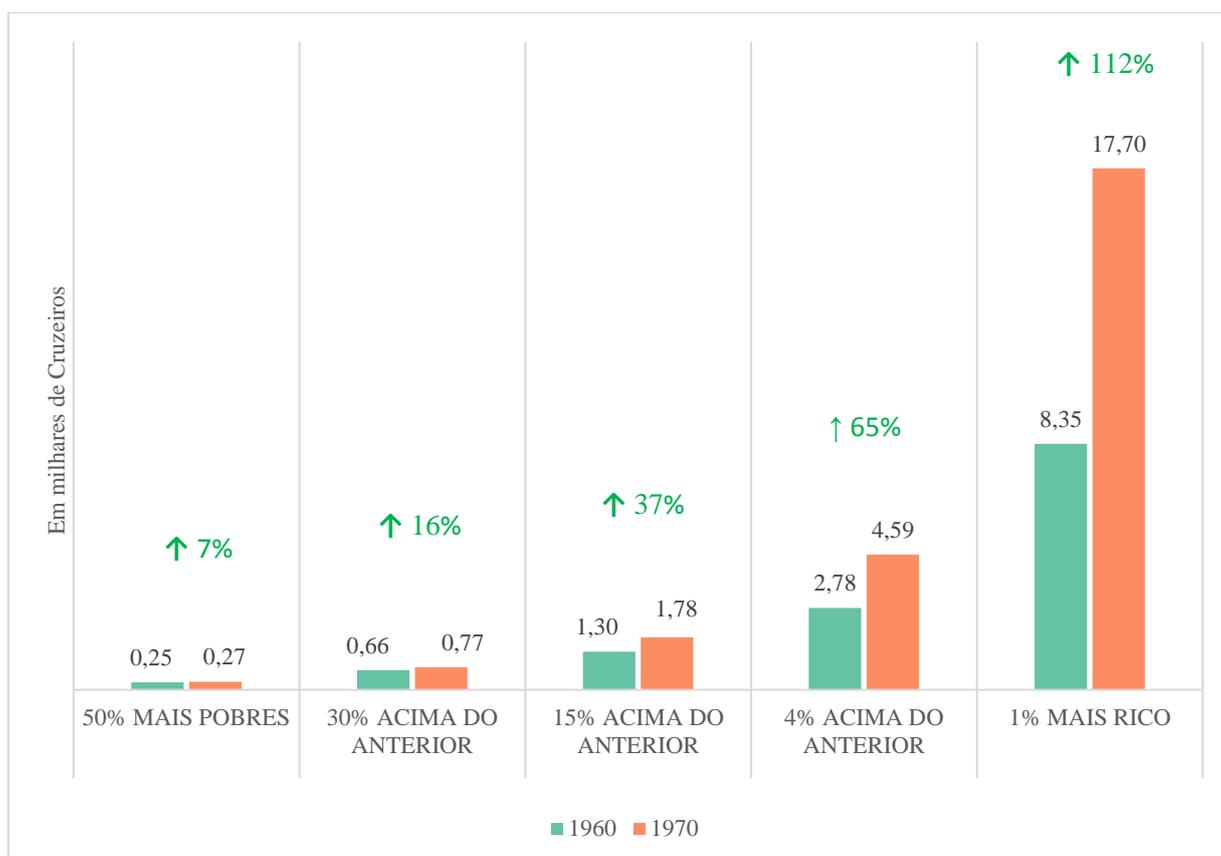
Gráfico 4. Distribuição da renda no Brasil, 1960-1970 (% da renda total apropriada por faixas)



Fontes: elaboração própria a partir de DUARTE, José Carlos (1971), “Aspectos da distribuição da renda no Brasil em 1970”. Dissertação de Mestrado apresentada a ESALG da USP; Singer (1975, p. 64).

Logo abaixo (**gráfico 5**), é apresentada a renda *per capita* e variação da renda *per capita* de cada faixa. Como a renda é a preços fixos de 1953, diferenças entre os dois períodos realmente refletem ganhos no poder de compra. Como se observa, o aumento da desigualdade se dá através do aumento da renda de todas as faixas, sendo as faixas superiores as que percebem o maior crescimento na renda. Assim, por exemplo, os 50% mais pobres em 1970 tinham mais renda que em 1960, mas a desigualdade aumentou porque as faixas superiores cresceram ainda mais.

Gráfico 5. Renda *per capita* e variação da renda *per capita* por faixas – 1960/1970 (Em cruzeiros de 1953)



Fontes: elaboração própria a partir de DUARTE, José Carlos (1971), “Aspectos da distribuição da renda no Brasil em 1970”. Dissertação de Mestrado apresentada a ESALG da USP; Singer (1975, p. 64).

O quadro institucional inaugurado em 1964, que consagrou o novo equilíbrio de forças entre empregadores e empregados, acarretou sensível queda do padrão de vida, sobretudo dos assalariados urbanos. Índícios, neste sentido, foram encontrados por pesquisa realizada pelo DIEESE, em São Paulo, entre 1969 e 1970⁷⁹. Verificou-se que entre esta data e 1958, quando a mesma entidade realizou pesquisa análoga, houve sensível diminuição do nível de nutrição do assalariado paulistano. Como consequência provável do agravamento da desnutrição entre as camadas mais pobres da população urbana, verificou-se desde 1964 um aumento da mortalidade infantil na maioria das capitais para as quais havia dados consistentes. Em vez de a prática salarial ser objeto de decisão com base em critérios de justiça social e direitos de cidadania, tornou-se, de fato, uma questão de privilégios: os setores mais fortes, capazes de usar recursos próprios de poder para pressionar os empregadores, conseguiram ganhos salariais

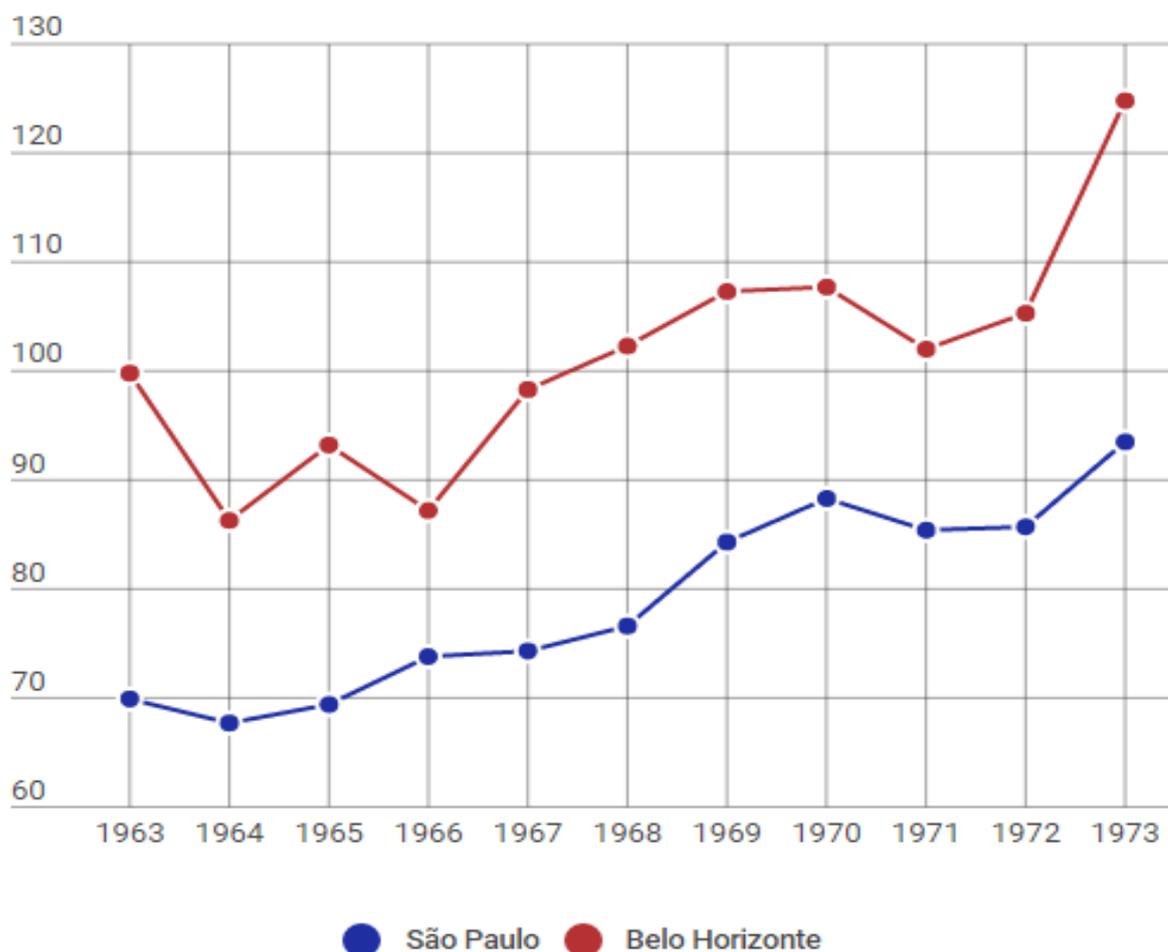
⁷⁹ DIEESE: “Família assalariada: padrão e custo de vida”, *Estudos Socioeconômicos*, n. 2, jan. 1974.

superiores, enquanto os mais fracos eram submetidos à letra dura da regulação opressora (ABRANCHES, 1985; SINGER, 1975).

A repressão salarial combinada com a “inflação corretiva” até 1967, e com a recuperação econômica posterior é um fator principal por trás da deterioração da distribuição de renda e do aumento das taxas de mortalidade infantil observadas no período. Uma característica incomum do período sob escrutínio foi que a inflação foi mantida sob controle com sucesso até 1973, apesar do aumento das pressões de demanda, após ter sido significativamente reduzida de 87% ao ano em 1964 para 24% em 1967. O monumental arrocho salarial foi responsável por esse sucesso. A partir de janeiro de 1964 a fevereiro de 1965, o índice do custo de vida no Rio de Janeiro subiu de 91%, mas o governo, em março 1975, permitiu um aumento do salário mínimo de apenas 57%, a partir dos níveis estabelecidos em fevereiro de 1964. De fevereiro de 1965 a fevereiro 1966, o custo de vida subiu 44%, mas o salário mínimo foi reajustado em março de 1966 em apenas 27%. Em março de 1967, o salário mínimo subiu em 25%, quando o custo de vida aumentou em 37% de fevereiro de 1966 a fevereiro 1967 (BACHA, 1974, 1975ab; BACHA e TAYLOR, 1973).

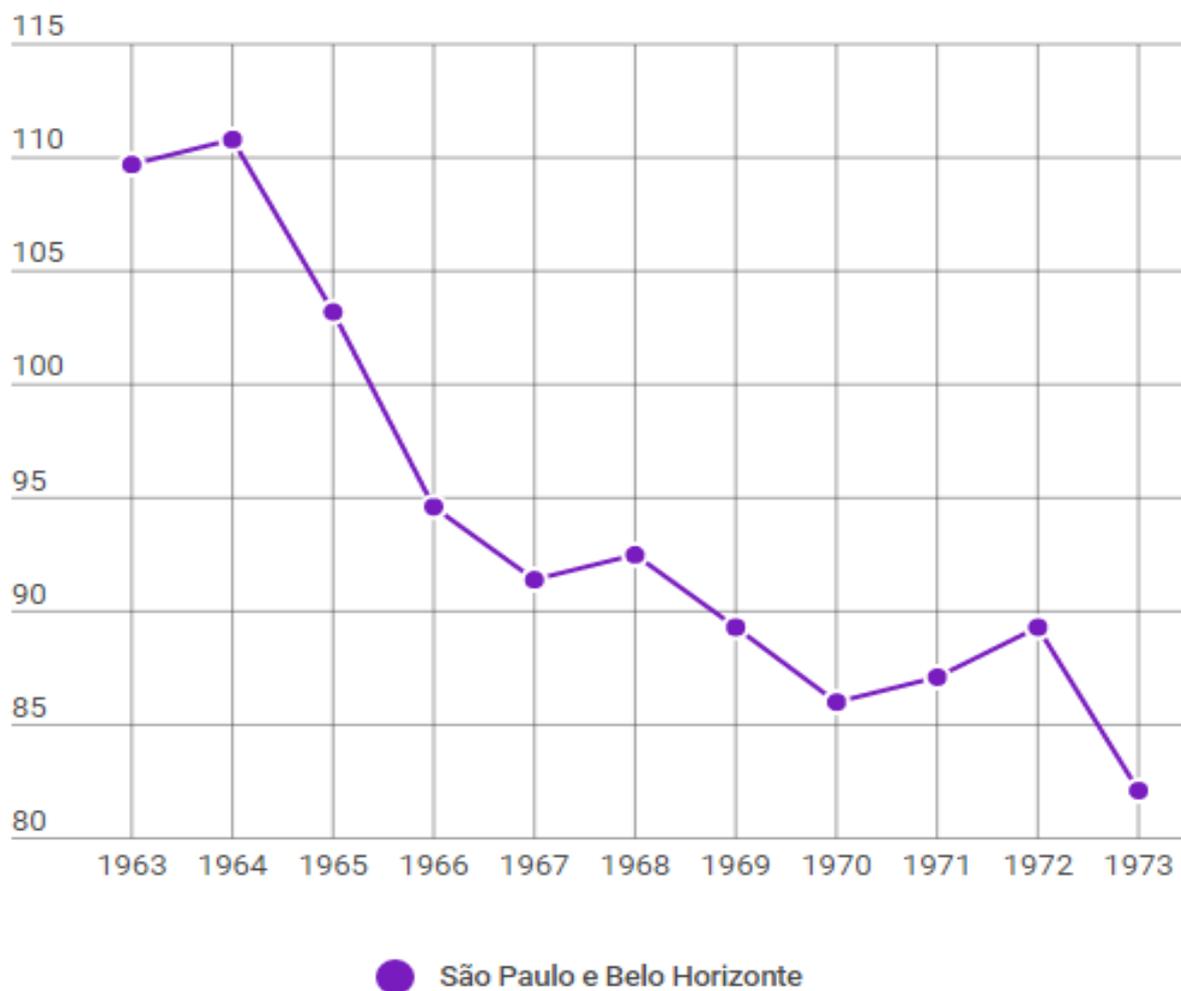
Conforme já salientado, a depauperação do quadro social no Brasil fica evidente a partir do aumento da mortalidade infantil, da desnutrição, da depreciação do salário mínimo e da supremacia dos salários urbanos sobre os rurais (**gráficos 6 e 7**). O declínio nos salários urbanos não-qualificados foi acompanhado por uma deterioração das condições dos pobres que vivem nos maiores centros urbanos brasileiros. Favelas foram removidas de áreas de trabalho do centro da cidade e as instalações de água e esgoto foram postergadas pelas autoridades governamentais. A diarreia, a desnutrição e a mortalidade infantil aumentaram substancialmente na década de 1960, no Centro-Sul. O salário mínimo, por sua vez, teve uma queda abrupta nesse mesmo período (BACHA, 1975a).

Gráfico 6. São Paulo e Belo Horizonte - Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascidos vivos), 1963-1973



Fontes: elaboração própria a partir do *software* Infogram e com base em Bacha (1975a, p. 54); Média de salários mínimos reais anuais para São Paulo (incluindo salário mensal extra após 1962) a partir Suplicy (1974). Os salários para Belo Horizonte foram calculados aplicando a São Paulo os dados da média diferencial anual entre os salários mínimos nominais nas duas cidades. Taxas de mortalidade infantil do IBGE, *Anuário Estatístico*, várias edições, e do Departamento de Estatística do Estado de São Paulo. O preço deflator para os dados de salário é o índice de custo de vida da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para o Rio de Janeiro, com exceção de 1973.

Gráfico 7. São Paulo e Belo Horizonte: Índices do salário mínimo, 1963-1973



Fontes: idem

O salário mínimo real para 1960 no Nordeste, a região mais pobre, é considerado como o limite inferior de rendimento aceitável para uma família de 4,3 pessoas. Mesmo por esse critério limitante, nada menos do que 31% das famílias brasileiras em 1960 não se aproximavam de um padrão aceitável de renda. As características diferenciadoras da pobreza emergem claramente nos seguintes indicadores: baixos níveis de educação; concentração em atividades agrícolas; localização nas (e não-migração das) áreas rurais; número limitado de trabalhadores por família; residência no Nordeste; tamanho da família e número de filhos maior que a média, e oportunidades relativamente menores para a educação desses filhos. Portanto, o fenômeno da pobreza brasileira diz respeito aos baixos níveis de *produtividade* para a esmagadora parcela da economia real (FISHLOW, 1972; 1975).

Enquanto um importante mecanismo de redistribuição de renda em um momento do tempo, as famílias também são uma fonte importante para a transmissão da desigualdade no futuro. Na medida em que a probabilidade das crianças pobres ganharem uma maior renda no futuro é influenciada pela (baixa) renda dos pais, a igualdade de oportunidades não prevalecerá, e as desigualdades tenderão a persistir. No caso do Brasil dos anos 1960, as crianças com menos de 14 anos nas famílias pobres tinham uma probabilidade de apenas 24% de entrar na escola, comparadas com 34% para crianças situadas acima da linha de pobreza. Além disso, elas ficavam menos anos na escola e avançavam menos rapidamente. Considerando-se o grande número de filhos que caracterizavam as famílias pobres da década de 1960, muitas delas mal alimentadas, são óbvias as implicações sobre a futura estrutura da oferta da força de trabalho, e a pressão para baixo nos salários. O analfabetismo passado e a pobreza presente estão fortemente associados. Assim, uma vez que estão presentes pobreza e analfabetismo é dada como certa a reprodução da pobreza e da desigualdade futuras. De fato, o próprio sistema educacional brasileiro nos anos do autoritarismo, marcado pelo (completo) descaso com o ensino básico, constituiu um mecanismo importante para garantir a manutenção da estrutura social assimétrica, na medida em que favoreceu aqueles indivíduos cujos pais já tinham sido educados (DELFIM NETTO, 05/04/2015; FISHLOW, 1972; 1973b). Eis a relevância do capital econômico, social e cultural prévios na determinação de oportunidades socioeconômicas futuras.

Desde 1967, o Brasil cresceu a taxas reais de 9% ou mais, ao ano, entretanto, a publicação dos resultados preliminares do *Censo Demográfico de 1970* deram muito menos motivo para satisfação no tocante ao *front* da distribuição de renda. A conclusão de que a desigualdade cresceu ao longo da década parecia correta, ainda que lamentável. A faixa de renda mais elevada, que representava 3,2% da força de trabalho, controlava 33,1% da renda em 1970, contra cerca de 27% em 1960. O aumento da desigualdade mensurou o fracasso dos instrumentos monetários e fiscais convencionais aplicados durante a administração Castello Branco (1964-1967). Em um sentido mais amplo, contudo, o resultado foi indicativo, com precisão, de prioridades: *destruição do proletariado urbano como uma ameaça política, e restabelecimento de uma ordem econômica voltada para a acumulação de capital privado* (FISHLOW, 1972; p. 400; 1975).

Estudo realizado pelo Banco do Nordeste⁸⁰, revelou que forte concentração de renda ocorreu nas capitais do nordeste brasileiro. Segundo esta pesquisa: (1) em Recife, os 40% mais pobres da população, que recebiam 16,5% da renda total em 1960 passaram a receber 11,5% em 1967; (2) em Salvador, os 20% mais pobres da população que recebiam 5,3% da renda total em 1960, passaram a receber 3,8% em 1966; (3) em Fortaleza, os 20% mais pobres da população que recebiam 8% da renda em 1962, passaram a receber 5,3% em 1965. O mesmo fenômeno ocorreu em Natal, João Pessoa, Maceió, Campina Grande e São Luís, onde também essa pesquisa foi realizada. Ademais, a revista *Visão* (23/05/1970) publicou estudo sobre a evolução do salário mínimo real que demonstrou que o mesmo manteve sua tendência descendente durante toda a década. Tomando-se como base os preços de maio de 1969, o salário mínimo real, que era de 331,50 cruzeiros em 1959, cai sistematicamente, todos os anos, até alcançar 187,20 cruzeiros em 1970. Trata-se de um modelo de desenvolvimento tecnoburocrático-capitalista, lastreado na concentração de renda da classe média para cima e na marginalização permanente dos segmentos de baixa renda (BRESSER-PEREIRA, 1970; 1973).

Recentemente, os pesquisadores Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza (IPEA), Fábio Avila de Castro (Secretaria da Receita Federal) e Marcelo Medeiros (UnB) formularam uma série histórica inédita sobre a concentração de renda nas mãos do 1% mais rico da população do Brasil, de 1927 a 2013⁸¹. Após cair ampla e ininterruptamente entre 1942 e 1963, período de forte crescimento econômico, a desigualdade social deu um salto e voltou a crescer rapidamente já nos primeiros anos do pós-1964 (**Gráfico 8**). Isso significa dizer que a acumulação de renda no topo da pirâmide deu um salto nos primeiros anos do regime militar. A metodologia inovadora desta pesquisa está em, ao usar dados do imposto de renda, corrigir distorções na medição de desigualdade que aparecem quando se utilizam pesquisas de amostragem como a PNAD/IBGE. No Brasil e no resto do mundo, esse tipo de pesquisa acaba subestimando a renda dos ricos. Talvez porque seja mais difícil captar, em um questionário, a riqueza em heranças, patrimônio e juros de capital. Outra justificativa plausível é que tais pesquisas de renda são amostrais, e nem sempre a amostra selecionada engloba a casa dos mais ricos. Em 1965, a fração recebida pelo 1% mais rico, considerando apenas os rendimentos tributáveis brutos (só o passível de pagar tributo), era cerca de 10% do bolo total. Apenas três anos depois, a cifra vai a 16%. Em outras palavras, se em 1965 o 1% mais rico ganhava cerca de 10 vezes a renda média do país, em 1968 esse número subiu para 16 vezes. É

⁸⁰ Distribuição e Níveis da Renda Familiar no Nordeste Urbano, Banco do Nordeste do Brasil, 1969, Fortaleza, p. 22. Pesquisa realizada por BNB/ETENE-SUDENE.

⁸¹ Trata-se da pesquisa intitulada “Top Income Shares and Inequality: 1928-2012”.

a partir desse patamar, já alto, que durante o “milagre econômico” a disparidade segue aumentando (EL PAÍS BRASIL, 04/11/2015ab; VALOR ECONÔMICO, 23/12/2015ab).

Gráfico 8. Fração recebida pelo 1% mais rico de 1927 a 1975 (em %)



Fontes: Pedro Souza/IPEA; Valor Econômico (23/12/2015).

O aumento da desigualdade resultou de *opções políticas* deliberadas e não de restrições econômicas. A contribuição dos autores opositores, nesse sentido, incorpora outras temáticas como, por exemplo, crescimento econômico, bem-estar, mobilidade social, pobreza, educação, características demográficas, dinâmica do mercado de trabalho, heterogeneidade setorial e política salarial, procurando destacar que a problemática da deterioração do perfil distributivo é apenas um dos elementos – certamente um dos principais – que caracterizam a natureza do padrão de desenvolvimento brasileiro pós-1964 (BARONE, BASTOS e MATTOS, 2015).

Diante das diversas críticas dos economistas e cientistas sociais (de oposição ao regime autoritário) ao agravamento das disparidades de renda no Brasil durante os anos 1960, o governo e seus tecnocratas artífices da política macroeconômica, todavia, não deixaram esta questão sem resposta. Coube a Carlos Geraldo Langoni, professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a elaboração de uma pesquisa que justificava as políticas do regime, e que fora divulgada ao grande público em 1973, por meio de um livro denominado *Distribuição de renda*

e desenvolvimento econômico no Brasil. Trata-se da principal defesa do governo à crítica quanto à concentração de renda no Brasil. O economista Delfim Netto escreveu o prefácio do livro, asseverando que “Langoni prova que o aumento observado de desigualdade é consequência direta dos desequilíbrios de mercado característicos do processo de desenvolvimento” (LANGONI, 1973a, p. 13-14; SÁ EARP e PRADO, 2003).

Além de Langoni, os principais expoentes e formuladores da política econômica do regime autoritário, como Mario Henrique Simonsen e Roberto Campos, argumentavam que o próprio sucesso da experiência brasileira de crescimento no final dos anos 1960 e no início dos anos 1970 produzira um incremento na concentração de renda. Isso ocorreu tendo em vista que as elevadas taxas de crescimento ampliaram a demanda por mão de obra qualificada, cuja oferta se situava bastante aquém da demanda. As forças de mercado, segundo eles, levaram a notável ampliação das rendas relativas dos trabalhadores qualificados, técnicos e gerentes. Tais forças de mercado fizeram com que uma ampla proporção do incremento na renda real fosse capturada pelos grupos que dispunham de capital humano escasso na economia. Ainda consoante os signatários do regime, a solução para o problema da (desigual) distribuição da renda residiria no aumento dos investimentos em educação, cuja ampliação melhoraria gradativamente a distribuição de renda no país por meio da elevação de mão de obra qualificada em face da demanda. Isso fomentaria um decréscimo no diferencial entre a remuneração nos diversos tipos de trabalho. O Governo optou pela forma mais adequada de conciliação entre o crescimento máximo e o incremento na distribuição de renda. Tal melhoria seria alcançada de forma *indireta* a partir da extensão de renda educacional gratuita, do aprimoramento da pirâmide de escolarização, dos benefícios creditícios aos compradores de imóveis populares, às pequenas empresas e à pequena agricultura, da aposentadoria do trabalhador rural e da criação do FGTS e do PIS, (LANGONI, 1973; SIMONSEN e CAMPOS, 1974; 1975).

Há quem imagine que o aumento de concentração de renda resultou de uma transferência deliberada de renda, por meio da política salarial, dos empregados para os patrões. Essa hipótese não resiste à análise estatística. Assim, a razão para o aumento do coeficiente de concentração parece ter sido o aumento da relação entre os salários da mão de obra qualificada e os da não qualificada. A principal razão para a piora da distribuição de renda parece ter residido na *inadequação do perfil de qualificação da mão de obra em relação às exigências do mercado*. Esse perfil era claramente deficiente em 1970: apenas 10,34% da população economicamente ativa possuíam de ginásio completo para cima, e os diplomados em universidade correspondiam a apenas 1,6% da força de trabalho. Logo, em relação às

necessidades do mercado, a oferta de mão de obra não qualificada se mostrou relativamente superabundante, enquanto que a dos trabalhadores de maior qualificação era bastante escassa. Esse resultado é inteiramente compatível com as pesquisas econométricas realizadas por Carlos Langoni, que identificaram os desníveis educacionais como a principal razão das disparidades individuais de renda (SIMONSEN, 1974).

De fato, o decênio de 1960 representou um período bastante anormal na história econômica brasileira: até março de 1964 o país marchou para o caos inflacionário e social, e de 1964 a 1967 foi necessário empreender um severo esforço de restauração econômica pelo combate à inflação, pela instituição de reformas básicas, e pelo saneamento do balanço de pagamentos. A fase de crescimento econômico acelerado iniciou-se apenas em 1968, uma vez encerrada a etapa preparatória do plantio. E é possivelmente inadequado avaliar os resultados de uma política que se iniciou em 1968 comparando-se dados de 1960 e 1970. Na realidade nada se sabe de preciso sobre a evolução do coeficiente de Gini nos últimos anos. Porém, alguns indícios otimistas podem ser enumerados: (1) os reajustes salariais, os quais, nos últimos anos, têm-se mantido acima das percentagens de aumento do custo de vida; (2) o substancial aumento dos índices de emprego urbano e; finalmente, (3) o significativo aumento, em termos reais, da arrecadação do FGTS. Portanto, não tem sentido analisar a política salarial dissociada dos efeitos fortemente regressivos da inflação crescente até 1963, ou do impacto da crise de depressão de 1963 a 1966 (LANGONI, 1973b; SIMONSEN, 1974).

Um dos méritos do Governo Brasileiro foi o de resistir à fórmula politicamente mais tentadora de responder às críticas sobre o problema da distribuição de renda: *a prodigalidade nos reajustes salariais nominais* (SIMONSEN, 1974, p. 187). Não só a melhora do coeficiente de Gini seria duvidosa, mas certamente o país pioraria em inflação, capacidade de poupança e possibilidades de crescimento. Na realidade, a experiência anterior a 1964 mostrou os resultados desse *distributivismo*, e temos assistido a resultados inteiramente análogos em países vizinhos. O grande problema não é conseguir a melhoria da distribuição da renda, mas *conciliar* tal objetivo com o da *manutenção de taxas elevadas de crescimento do PIB real*. O Governo parece ter escolhido o caminho mais adequado para essa conciliação procurando melhorar indiretamente a distribuição de renda por meio da extensão da rede educacional gratuita, da melhoria da pirâmide de escolarização, dos benefícios creditícios aos compradores de imóveis populares, às pequenas empresas e à pequena agricultura, da aposentadoria do trabalhador rural e da criação do FGTS e do PIS/PASEP (SIMONSEN, 1974).

Em artigo publicado em 1973, na revista *Dados* (n. 11), dedicado ao tema da *Distribuição de Renda no Brasil*, Langoni critica os argumentos do brasileiro Albert Fishlow, contrários à política econômica do pós-1964, e também explicitados no referido periódico⁸². Para o primeiro, apesar de há muito ter a vocação desenvolvimentista e possuir todos os pré-requisitos naturais, o drama do Brasil é ver em diversas ocasiões, tal vocação se frustrar em função de erros de política econômica. A aceitação sem crítica dos mitos do *estruturalismo* e do *paternalismo* como portadores das fórmulas mágicas para a eliminação do subdesenvolvimento, perpetuaram este “status quo” não só no Brasil, mas no restante da América Latina. São essas mesmas fórmulas que Fishlow, destituído de imaginação para imprimir-lhes uma roupagem nova, quer impingir ao Brasil. Os economistas críticos do regime, assim como Fishlow, encampam soluções demagógicas que não têm qualquer fundamento em termos de teoria ou de experiência histórica de outros países. Eles sugerem um vasto programa beneficente que simplesmente perpetuaria o “status quo” sem, no entanto, criar condições para o indivíduo *deixar* de ser pobre. O progresso econômico recente do Brasil, longe de se constituir um milagre, pode ser explicado como o resultado de um conjunto racional de políticas econômicas, fruto da imaginação e habilidade de economistas *brasileiros*. O milagre do progresso deve ser atribuído aos homens que com habilidade e criatividade substituíram os mitos, estruturalistas e paternalistas, pelo bom senso implícito nos conceitos básicos da teoria econômica. E para a frustração de muitos, e em particular de Fishlow, este sucesso torna cada vez mais difícil, no caso brasileiro, o retorno da demagogia como princípio de política econômica. Diante disso, o instrumento mais poderoso para aumentar significativamente o nível de emprego e redistribuir oportunidades é o *crescimento acelerado* (LANGONI, 1973b).

Eugênio Gudín, convergindo com o pensamento de Carlos Langoni, salienta que os baixos níveis de renda de grande parte da população brasileira estão intrinsecamente vinculados a baixos níveis de produtividade. Aí se focaliza o que pode ser considerado como o maior e mais sério dos problemas brasileiros: o dos recursos humanos, ou antes da carência de gente capacitada e do excesso de gente sem habilidade. Esse é o ponto fulcral do diagnóstico brasileiro, com ou sem inflação. Portanto, o desenvolvimento econômico é justamente o processo de maximização dos ganhos de produtividade ao longo do tempo (GUDIN, 1974).

⁸² FISHLOW, Albert (1973b), “Distribuição de Renda no Brasil - Um Novo Exame”, *Dados*, n. 11. Rio de Janeiro: IUPERJ.

Não obstante, o Brasil conseguiu apreciável sucesso na construção de um modelo econômico de “economia associativa de mercado⁸³” suficientemente realista para se tornar autossustentável, com boas probabilidades de superação dos desafios do desenvolvimento. No âmbito social, a *via indireta de distribuição de renda* é menos espetacular e politicamente menos apetitosa que a redistribuição por via salarial, mas é mais duradoura e compatível com a necessidade de manter uma taxa elevada de investimentos para gerar renda e criar empregos. Infelizmente, nem sempre é viável conciliar as vantagens econômicas de longo prazo com a satisfação política de curto prazo. A desigualdade brasileira na distribuição de renda é ainda exagerada. Reconhecidamente muito resta por fazer, no tocante, por exemplo, à ampliação das oportunidades de acesso à terra, à correção da regressividade do sistema fiscal, à melhoria do sistema de assistência social (CAMPOS, 1974a).

Em termos sociológicos, a estabilidade política do Brasil, sob um regime que se poderia caracterizar como “autoritarismo transicional”, é explicável como efeito conjunto: (1) da legitimação pela *eficácia*, alcançada primeiramente pela reversão de uma situação caótica, depois, pelo ímpeto *reformista* e, finalmente, pelo sucesso *desenvolvimentista*; (2) de uma redução do nível de participação popular, suficiente para compensar o retrocesso na institucionalização política. O regime democrático representativo, baseado em ilimitado pluralismo partidário, com excessiva autonomia dos subsistemas de representação política e de administração regional, provou-se incapaz de manter uma elevada taxa de industrialização sem (1) excessiva inflação, (2) desordem social, e (3) grave desequilíbrio externo. O revigoramento de um Executivo forte se impôs em 1964 como elemento de contenção do *populismo distributivista*, do regionalismo dispersivo e do personalismo político (CAMPOS, 1974b).

Em sintonia com a análise empreendida acima por Roberto Campos, Mario Henrique Simonsen ressalta que, ingênuo seria pensar que a melhoria da distribuição de renda se poderia atingir por um simples decreto ou lei tornando mais generosos os reajustes salariais. Primeiramente, porque o governo pode ser generoso no reajuste de salários nominais; mas a inflação resultante pode transformar essa aparente generosidade em cruel avareza. A nossa experiência anterior a 1964 e as experiências recentes de outros países desabonam definitivamente tal *distributivismo emotivo* (SIMONSEN, 1975, p. 17). Assim, segundo o autor,

⁸³ Segundo Roberto Campos, a economia associativa de mercado é o modelo institucional que tem presidido satisfatoriamente o crescimento do mundo não-socialista. Nesta, distintos agrupamentos, como as empresas e os sindicatos, interpõem-se entre o mercado, de um lado, e o poder público, de outro. Difere assim, quer da economia de mercado, característica do capitalismo liberal, quer do planejamento centralista, típico do Estado socialista. Na economia associativa, o Estado tem função orientadora, co-participante e intervencionista, no entanto, não monopoliza os bens de produção tampouco entrega todo o poder político às elites planejadoras (CAMPOS, 1974b, p. 211).

a grande transformação engendrada pela primeira década de instituição do regime militar pode ser dividida em três fases distintas.

No primeiro estágio, que se estendeu aproximadamente de 1964 a 1967, o esforço foi concentrado na reconstrução econômica, sobretudo na desaceleração da inflação e na modernização das instituições econômicas. Fez-se, ademais, uma tentativa de reorganizar o sistema político e dar início a um processo de institucionalização política. A segunda fase, que durou de 1967 a 1974, preocupou-se, com êxito, palpável com a aceleração do desenvolvimento econômico no contexto de uma economia aberta. Ainda que alguns avanços tenham sido realizados no plano social, o esforço de institucionalização política foi interrompido e, de fato, experimentou-se certo grau de retrocesso político. A fase que se iniciou em março de 1974, enfocou a consolidação do desenvolvimento econômico, mas alinhou também como objetivos explícitos uma intensificação do nível de participação política (o que requeria a retomada do esforço de institucionalização política) e o aperfeiçoamento da distribuição de renda (SIMONSEN, 1975). Eis, portanto, o *pragmatismo* da política econômica dos principais artífices do autoritarismo brasileiro, que acreditam obsessivamente no crescimento exacerbado e não despendem qualquer complacência com a questão social e distributiva, cada vez mais relegadas à última instância decisória do aparelho de Estado.

2. 5 O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e as Aporias do Planejamento Governamental Intervencionista: o debate sobre a (des)estatização da economia brasileira

Em 1974, mediante o recém-empossado presidente Ernesto Geisel, foi anunciado o II PND⁸⁴, donde se preconizava que o país se empenharia em cobrir a fronteira entre subdesenvolvimento e desenvolvimento. Este primeiro e grande objetivo englobaria ações nos “seguintes principais campos de atuação”: (1) “consolidação de uma economia moderna, mediante a implantação de novos setores, a criação e adaptação de tecnologias”; (2) “ajustamento às novas realidades da economia mundial”; (3) “nova etapa no esforço de Integração Nacional”; (4) “Estratégia de Desenvolvimento Social, orientada no sentido de (a) garantir a todas as classes e, particularmente, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos da renda real; (b) eliminar, no menor prazo, os focos de pobreza absoluta”. O Plano deixa claro que a realização destas metas demanda ativa presença estatal. No que tange à

⁸⁴ Eis as duas diretrizes do II PND: (1) transferência do núcleo dinâmico de setores de bens de consumo para a indústria de base; (2) fortalecimento progressivo do capital nacional (CRUZ, 1995; 1997).

problemática social, o intervencionismo estatal se dá porque “o governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda”. O II PND também contempla a desconcentração regional da atividade produtiva, visando a reduzir a concentração espacial da produção (AGUIRRE e SADDI, 1997; CASTRO e SOUZA, 1985; CARNEIRO, 2002).

O programa de 1974 concebe a prioridade estratégica do desenvolvimento científico e tecnológico como condição precípua para o fortalecimento do empresariado nacional e para maior autonomia da economia brasileira no contexto internacional. A crise mundial e, em particular, a “crise de energia (que) afeta os fundamentos da sociedade industrial moderna”, o teria atingido em meio a este processo, e “no esforço de maior sintonia com a economia mundial”. Na crise, afirma o II PND, “quem mais se arrisca a perder são os países subdesenvolvidos importadores de petróleo” (AGUIRRE e SADDI, 1997; CASTRO e SOUZA, 1985; CARNEIRO, 2002; CRUZ, 1995; 1997).

Em resposta à crise que eclode em 1974, a economia brasileira foi levada a ingressar num longo período de “marcha forçada”. Inicialmente, ela se traduz, basicamente, na sustentação de taxas de investimento elevadíssimas, apesar das dificuldades trazidas pelo cenário adverso. Já em pleno período recessivo, os resultados da marcha forçada começam a surgir sob a forma de uma melhoria substantiva no Balanço de Pagamentos, atribuída de forma equivocada à política econômica dos anos 1980. Posteriormente, cabe acrescentar a retomada do crescimento, sob o impacto dinamizador do saldo comercial. As medidas de austeridade adotadas pelo governo autoritário, e assentadas na tortuosa profissão de fé na “mágica” do mercado, não propiciaram o revigoramento do crescimento. A sabedoria econômica convencional tem em conta duas possíveis respostas: financiamento ou ajustamento. O governo brasileiro, no entanto, recusou o caminho do ajustamento, e reiterou sua opção, datada de meados dos anos 1960, pelo *crescimento com endividamento*. Ao evitar o “ajustamento” e recorrer a empréstimos externos, o país teria escolhido o financiamento e, com ele, adiado a solução de seus problemas. Parece, contudo, que longe de evitar problemas, a opção brasileira foi no sentido de atacá-los pela raiz. Tratava-se de buscar uma “solução duradoura, e não apenas transitória, para a crise do petróleo” (CASTRO e SOUZA, 1985).

Deve ser enfatizado que o II PND representou uma inflexão substantiva na política econômica da ditadura. Ao desenhar uma coleção de grandes metas de investimento, lideradas

pela substituição de importações nas indústrias de bens intermediários e de bens de capital⁸⁵, bem como pela infraestrutura de energia e transporte, o II PND reproduziu o espírito do Plano de Metas⁸⁶ da década de 1950. Pode-se argumentar que o governo Geisel deu seguimento ao projeto *Brasil Grande Potência* gestado anteriormente, conferindo-lhe um grau de consistência que até então não havia revelado. Não resta dúvida que a política econômica perseguiu com empenho a realização do programa de investimentos contemplados na estratégia, para isso recorrendo a diversas ações: notável fortalecimento do BNDE visando equacionar a questão crucial do financiamento (MACARINI, 2008a).

O II PND previa obras como plantas siderúrgicas, plataformas de petróleo, oleodutos, polos petroquímicos, obras de telecomunicações, mais usinas hidrelétricas e termonucleares e projetos de mineração. Essas novas obras não eram área de atuação de pequenas e médias empreiteiras, e a realização de projetos fora do país tampouco era uma franca possibilidade para pequenas companhias. Por essa razão, a política geral do governo Geisel se voltava para as atividades das grandes empreiteiras de obras públicas, que em função de seu forte potencial de capital, técnico e político, ganharam a possibilidade de tocar os projetos do II PND, em detrimento das pequenas e médias empresas. A política do II PND respondia adequadamente aos anseios e à nova capacidade de uma estreita porção de empresários da construção pesada, que concentravam os principais serviços do plano, causando reação adversa entre pequenas e médias construtoras (CAMPOS, 2014).

O avanço da ação reguladora do Estado, mediante políticas de estímulo e orientação das decisões privadas, bem como a ocupação de novos espaços pelas empresas públicas, era algo *inerente* à decisão maior de levar adiante o desenvolvimento em meio à crise e responder ao estrangulamento externo por meio da reestruturação do aparelho produtivo. Em suma, diante da crítica situação com que se defrontava a economia em 1974, o governo que acabava de ser empossado negou-se a delegar ao mercado a condução das decisões econômicas. Nestas condições, havia que lançar em campo todas as forças e instrumentos direta ou indiretamente

⁸⁵ Velasco e Cruz elenca os ramos industriais que participam, parcial ou integralmente, do setor de bens de capital: (1) mecânica; (2) equipamentos industriais; (3) máquinas e implementos agrícolas; (4) máquinas rodoviárias; (5) material de transporte (ônibus e caminhões); (6) material ferroviário; (7) construção naval; (8) construção aeronáutica; (9) material elétrico e de comunicações; (10) estruturas metálicas (CRUZ, 1995).

⁸⁶ O II PND apresenta similitude com o Plano de Metas enquanto programa industrializante, de transformação estrutural do capitalismo no Brasil. Nem sempre essa perspectiva foi dominante na política econômica do Brasil: coteje-se as experiências contrastantes dos governos Dutra e segundo Vargas, Juscelino e Castello Branco e, até mesmo, Médici e Geisel. Neste último caso, ambas as administrações foram marcadas por alimentarem o “sonho” de “grandeza” associado ao crescimento acelerado - mas, enquanto a primeira o fez brandindo um pretense novo modelo de desenvolvimento (“agrícola-exportador”), a segunda lançou o ambicioso II PND alicerçado na recuperação (pelo menos formal) do modelo de substituição de importações (MACARINI, 2008ab).

comandados pelo Estado. Havia, em particular, que reforçar a capacidade dos poderes públicos de direcionar recursos. Assim, a despeito da gravidade do problema energético, as opções feitas em 1974 implicavam a intensificação do consumo de energia, na medida em que o II PND se propunha a superar, conjuntamente, a crise e o subdesenvolvimento. Não é fácil imaginar o que teria ocorrido com a economia brasileira, caso à acomodação à crise houvesse sido entregue às reações do mercado. Não havia, para o Brasil, solução capaz de evitar o endividamento externo e o redirecionamento *forçado* dos investimentos. O II PND jamais deixou de trazer em si a marca de uma determinação política que busca sobrepor-se ao chamado jogo das forças de mercado (AGUIRRE, e SADDI, 1997; CASTRO e SOUZA, 1985).

Um completo apego ao endividamento externo como forma de facilitar o ajustamento do balanço de pagamentos e de financiar o crescimento tornou-se, progressivamente, a base da estratégia de desenvolvimento de Geisel. O II PND, aprovado em dezembro de 1974, na verdade tomou uma posição inicial algo diferente; sua estratégia de crescimento rápido deu atenção apenas parcial à crise do petróleo e, implicitamente, subestimou a sua magnitude. O novo estilo de crescimento industrial continuou a ser propagado como favorável ao setor privado nacional em comparação com as empresas estrangeiras. Seria reforçada a capacidade das empresas nacionais para participarem de grandes empreendimentos e, quando isto fosse impossível, o Plano via as estatais como a contrapartida nacional. Tal discriminação nos setores básicos, que se adaptava à doutrina de segurança nacional dos militares, criou também uma forte e sonante presença nacional na produção de bens de capital. Ademais, o II PND deu renovada ênfase à autonomia tecnológica, apropriada a uma potência emergente (FISHLOW, 1988).

A decantada fraqueza do empreendedor nacional não se limita a sua substituição, por parte do Estado, apenas na implementação de alguns empreendimentos. Ele o substitui, também, na *construção de um projeto capitalista a longo prazo*, assumindo o lugar de um empresariado carente de uma proposta ideológica na direção da arquitetura de uma sociedade de mercado. O Estado demonstra estar preocupado com um programa de desenvolvimento capitalista de largo alcance, ao contrário do empresariado, que enfatiza demandas imediatistas, curto-prazistas e particularistas (PESSANHA, 1981).

O que interessava não era o II PND em si, mas as políticas de investimento público e de substituição de importações que ele induzia (FISHLOW, 1988). Essa estratégia de industrialização, em princípio destinada a ampliar o papel do setor privado, acabou com uma imprevista participação do setor público; o Estado teve de canalizar recursos para as empresas

privadas, como foi feito por meio da rápida expansão do BNDES, e se tornou necessário subsidiar para estimular investimentos considerados essenciais. As estatais tornaram-se a forma típica de engajamento produtivo nos novos setores, em frequente associação com o capital estrangeiro. Os investimentos das maiores estatais passaram de uma média de 4% do PIB no período 1970/1973 para 5,4% no período 1974/1978 e, igualmente significativo, elevaram-se de 17 para 23% do investimento total. Esse papel mais destacado contribuiu para provocar um debate sobre a estatização⁸⁷ que esteve aquecido entre 1975 e 1977. A crescente centralização do poder e a grande dependência do destino do setor privado em relação às decisões governamentais, sobre as quais os empresários tinham controle mínimo, tornou desagradável a situação (COLLIER e COLLIER, 1991; FISHLOW, 1988; LEMBRUCH, 1985).

Subjacente às opções do II PND estava ainda a intenção de modificar mais ou menos profundamente as relações de força que até então predominavam entre as diferentes frações do capital privado, em duas direções ao menos: na intenção entre capital financeiro e capital produtivo, de um lado; de outro, na posição relativa dos diversos segmentos do capital industrial. Ao propor um programa que prevê uma reconversão profunda da economia brasileira e ao marginalizar em sua concepção o sistema financeiro privado – ou ao buscar integrá-lo de forma subordinada – o Estado não se dispõe a alterar apenas o equilíbrio de forças entre instituições públicas e privadas no sistema de crédito, mas – para além disso – as relações até então prevaletentes entre a fração bancária e industrial do empresariado local. Ou seja, o II PND previa a constituição de “impérios” industriais; nada semelhante estava preparado para os já bem-nutridos conglomerados financeiros. O mercado financeiro reagia em pânico as decisões governamentais, no âmbito do II PND, de cobrar ágio elevado às atividades especulativas. Assim sendo, o problema, para o capital privado, não era o da intervenção estatal, nem o da existência de um amplo setor público no campo da produção de bens e serviços. A questão de fundo era *a orientação à ação do Estado e as tendências implícitas que nela se manifestavam*. De um lado, tem-se um discurso empresarial que ofende o governo por sua impermeabilidade e reclama para o setor uma participação efetiva no processo decisório da política econômica. Todavia, a reivindicação de maior acesso aos centros decisórios não vem associada a qualquer tomada de posição crítica em relação às características autoritárias do regime político (CRUZ, 1995).

O que convém frisar é que o parque manufatureiro existente no Brasil não mais cabe dentro do perímetro do subdesenvolvimento. Ele é uma negação ao vivo de muitas teses e,

⁸⁷ Tal debate será explorado detalhadamente mais abaixo.

particularmente, do receituário neoliberal. Além de apresentar sinais ostensivos de competitividade internacional, o parque industrial brasileiro teve as suas deficiências estruturais superadas. Tais resultados não foram certamente obtidos mediante “liberalização”. A alternativa ao endividamento era, portanto, a recessão. E recessão, naquele momento, não era apenas parar, era perder o trem. O dilema era a opção entre crescimento com mudança estrutural e endividamento, ou recessão pura e simples. O que há de condenável no período em foco não resulta das diretrizes econômicas estabelecidas em 1974, mas do regime político vigente. De fato, o que fracassou foi a chamada “estratégia social”, de acordo com a qual seria necessário “realizar políticas redistributivas enquanto o bolo cresce” (CASTRO e SOUZA, 1985, p. 46-47).

A partir de uma perspectiva negativa acerca do II PND, a obra clássica de Carlos Lessa, *A Estratégia de Desenvolvimento, 1974/1976 – Sonho e fracasso*⁸⁸, analisa os limites da intervenção do Estado na condução da política econômica e as contradições incrustadas na tentativa de reestruturar o padrão de acumulação capitalista no país. Isso fornece subsídios para pensar a relação entre política econômica e as características do regime político autoritário (LESSA, 1979). O projeto de redefinir o perfil da indústria brasileira, tal como desenvolvido no II PND repousava na proposta do fortalecimento da articulação Empresas Estatais/Indústria Nacional de bens de capital. Por mais que o II PND não o diga, a nova política colocava no centro do palco da industrialização brasileira, a grande empresa estatal. Os prodigiosos investimentos, a cargo do sistema Eletrobrás, da Petrobrás, da Siderbrás, da Embratel e de outras empresas públicas eram, a rigor, o sustentáculo do programa (CRUZ, 1997; LESSA, 1979).

Na perspectiva de Carlos Lessa, o II PND emerge como uma utopia, dotado como toda utopia de coerência interna, apresentando-se como um discurso cerrado sobre si mesmo, em que cada parte remete a outra e nela se sustenta como uma imagem infinitamente repetida num jogo de espelhos (LESSA, 1979). Segundo Velasco e Cruz, isto é fundamental: o plano é tomado como um dado; em sua apresentação a ênfase é posta em ressaltar a sua coerência interna, a tarefa do crítico consistindo em revelá-lo em sua natureza utópica, em demonstrar a sua inadequação à realidade sobre a qual deveria operar (CRUZ, 1997).

⁸⁸ Segundo Sebastião Carlos Velasco e Cruz, o trabalho de Carlos Lessa produziu o que provavelmente continua sendo o estudo mais detalhado da política econômica do governo Geisel e ele contém uma avaliação fortemente negativa do II PND. O texto de Lessa procura responder à pergunta sobre as razões do fracasso de uma experiência passada. Em um estudo sobre a campanha contra a estatização como o deste livro, trata-se de refletir sobre o comportamento de setores sociais num período em que os resultados da política proposta não tinham sido ainda produzidos e a sua antecipação era tudo menos evidente (CRUZ, 1995).

Olhado do ponto de vista das contradições que lavram dentro e fora da organização estatal, o II PND não aparecerá mais como um exercício autoritário de uma vontade soberbamente alheia às pequenas e grandes injunções da realidade econômica e social. O plano será visto, antes, como uma peça política cuja função é a de costurar as forças heterogêneas que dão suporte político ao regime e que se fazem presentes no interior do aparelho de Estado mediante toda uma teia de relações que as vinculam às diferentes agências, ramos e organismos do mesmo. O plano se dirige a todas e a cada uma delas em particular (CRUZ, 1997). Distintamente de Carlos Lessa, segundo o qual a estratégia de 1974 coloca “o Estado como sujeito e a sociedade como objeto” (LESSA, 1979), Antonio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza corroboram que o Estado surge na estratégia de 1974 inegavelmente como sujeito, mas o objeto é a economia, ou seja, o mercado. Todavia, no plano político (autoritarismo), o Estado era o sujeito e o objeto era a sociedade (CASTRO e SOUZA, 1985).

A prática do autoritarismo, a carga ideológica do positivismo, a euforia e sensação de onipotência oriunda do “milagre econômico” levaram o regime a supor a empresa estatal como um instrumento do seu poder. Não percebeu que seu autoritarismo era consentido pelos grandes pactos, não percebeu que a empresa estatal é um dos instrumentos dos pactos soberanos, não percebeu que ele mesmo, Estado, é o instrumento do movimento maior da economia. Nem o Estado, tampouco as empresas estatais tiveram a autonomia pensada pelo II PND. Entretanto, a forma autoritária de organização do Estado, a desarticulação de amplos segmentos da sociedade civil, a eficácia dos mecanismos de coerção, permitiram que o equívoco pudesse permanecer por um longo tempo sem que seus autores dele se apercebessem. O exercício do autoritarismo e a experiência embriagadora do “milagre” teriam feito germinar na elite dirigente uma certa sensação de onipotência, uma crença arraigada na capacidade manipulatória do Estado em sua intervenção nas distintas esferas do social. Tendo perdido de vista os parâmetros que limitam a autonomia do Estado, mergulhada num sonho de grandeza e glórias, nada lhe pareceria mais natural do que a ambição de escrever a seu talante a história (CRUZ, 1997; LESSA, 1979).

A respeito das razões do fracasso do II PND, cabe apontar que ele se frustrou em suas ambições maiores porque, em sua concepção, não levava em consideração as articulações reais que caracterizam a economia brasileira. Com régua e compasso, os seus arquitetos planejaram cuidadosamente para uma economia fictícia, atribuíram ao comportamento dos agentes econômicos uma lógica que distava muito da realidade e se renderam ao mito do poder incontestável do Estado autoritário (CRUZ, 1997; LESSA, 1979). Contraditórios, foram não

apenas o II PND e o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1961-1963), de João Goulart. A diferença entre o PAEG e o II PND é que o primeiro foi levado à prática, ao passo que o segundo acabou sendo dilacerado por suas intenções. A diferença está em que, no primeiro caso, houve uma concentração de poder suficientemente forte para dar sustentação às políticas que efetivamente se buscava implementar, enquanto no segundo, este elemento careceu. Em contraste com o que se deu no período do PAEG – fase de consolidação da aliança que assumiu a hegemonia do bloco vitorioso de 1964 – no período Geisel, o que sobressaía era a indefinição, a fragmentação, a ausência de comando claro, sendo esta, aliás, uma das principais bandeiras de seus críticos e a motivação de um sem número de análises na imprensa e de alguns estudos mais sistemáticos. Por não ter decidido claramente por esta ou aquela linha de ação; por tentar contemplar a todos, quando seria inevitável sacrificar alguns, o governo Geisel não conseguiu garantir um apoio sólido à política econômica que propunha, a qual acabou cindindo-se, dilacerada em seus conflitos íntimos e insuperáveis (CRUZ, 1997; LESSA, 1979).

A coexistência de padrões de acumulação mutuamente excludentes parece ter começado a suprimir a personalidade do governo brasileiro, de modo a levá-lo a apresentar um plano de ação que é tão esquizofrênico quanto o foi o Plano Trienal de João Goulart. O fracasso do II PND consistiu no malogro em alcançar o objetivo maior de mudança no “padrão de industrialização”, passagem necessária para o trânsito ao status almejado de Nação Potência. A política de substituição de importações e a política comercial não foram capazes de suprimir a dependência de energia importada, tampouco o elevado crescimento das compras externas - mesmo de bens de capital e até de matérias-primas. Em suma, não removeu a vulnerabilidade externa expressa nos déficits comerciais elevados e ampliados após o segundo choque externo (CARNEIRO, 2002; FISHLOW, 1988; LESSA, 1979).

O ativismo estatal ensejado pelo II PND suscitou um intenso debate no âmago da grande imprensa privada, bem como no das elites empresariais, tecnocráticas, financeiras e dos economistas. Tal controvérsia é fruto da emergência da “campanha contra a estatização da economia”, devotada a revigorar as forças de mercado e o liberalismo econômico no Brasil. Essa temática será esmiuçada criteriosamente nos parágrafos abaixo.

Em discurso proferido no dia 12/12/1974, um dos principais expoentes do liberalismo econômico no Brasil, Eugênio Gudín, ataca a intervenção demasiada do Estado no terreno econômico, atentando para uma tendência à socialização da economia nacional. Consubstanciadas na “Campanha contra a estatização” ou “rebelião empresarial”, o hipertrófico

intervencionismo estatal no domínio econômico⁸⁹ durante o governo Geisel mostra as idiosincrasias e tensões subjacentes ao planejamento governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário. De fato, pela primeira vez, desde 1964, o setor burguês voltava-se contra seu próprio Estado. Não obstante, os empresários - individualmente ou por meio de suas entidades de classe - aderem à campanha num segundo momento. Mas não em sua totalidade (CRUZ, 1995; PESSANHA, 1981).

A partir de 1975, torna-se moeda corrente na grande imprensa um discurso articulado, que põe o Estado sistematicamente no banco dos réus. O impulso decisivo à campanha seria dado pela série de reportagens que *O Estado de São Paulo*⁹⁰ publicou entre fevereiro e março sob o título geral de “Os caminhos da estatização⁹¹”. Composta de 11 artigos, a série é aberta por uma ampla matéria que introduz o problema num plano bastante geral, apelando para o depoimento de empresários (não identificados) e de economistas selecionados a dedo (Eugênio Gudin, Octávio Gouvêa de Bulhões, Affonso Celso Pastore, Carlos Geraldo Langoni) para dramatizá-lo. Os números seguintes são dedicados à análise circunstanciada da participação estatal em vários setores de atividade (bancos, mineração, siderurgia, comunicações, transportes e fertilizantes), dos mecanismos sutis que levariam à sua contínua expansão e dos efeitos daninhos - para a empresa privada nacional e para o conjunto da economia - acarretados por esse processo. Já a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) divulgava um documento intitulado *O Processo de Estatização da Economia Brasileira: O Problema do Acesso aos Recursos para Investimentos* (CASTRO e SOUZA, 1985; CRUZ, 1995, 1997; EVERS, 1982; PESSANHA, 1981).

As críticas mais frequentes do empresariado da FIESP com relação à ação produtiva das empresas estatais se referem ao contínuo crescimento destas por meio da reprodução em subsidiárias. A desigualdade de tratamento entre empresas privadas e públicas resulta na concessão de privilégios para estas por meio de mecanismos de isenção tributária, acesso mais fácil a informações técnicas, recursos para investimentos e inexistência de riscos. A vulnerabilidade da empresa privada nacional se vê ainda agravada pelo efeito do mecanismo da correção monetária, que torna particularmente onerosos os débitos contraídos junto às

⁸⁹ Segundo estudo elaborado pela Bolsa de Valores de São Paulo, entre 1971 e 1974, o aumento do capital das Sociedades Financeiras Estatais por meio de novas subscrições foi em média, de 16,1%; o das Sociedades de Economia Mista, de 14,3% enquanto o das Empresas Privadas foi apenas 4,3% (CRUZ, 1997).

⁹⁰ Diferentemente do *Jornal do Brasil* e de *O Estado de São Paulo*, a *Gazeta Mercantil* não teve compromisso com a campanha contra a estatização da economia (CRUZ, 1995).

⁹¹ A série encabeçada por *O Estado de São Paulo* ressalta que a perspectiva de anos difíceis reforça as tendências estatizantes no plano econômico e a existência de um regime centralizador e forte dá maior dimensão a tal ameaça. Diante disso, há que se reconhecer que o problema é indubitavelmente político (CRUZ, 1995).

instituições de crédito. No aspecto creditício e financeiro, a crítica empresarial se dirige, mais fortemente, a alta carga tributária, que contribui para reduzir a taxa de lucro pós-impostos e, conseqüentemente, os fundos próprios para a acumulação privada. Cabe salientar a concentração estatal da poupança voluntária e compulsória, o crescimento acelerado da rede bancária oficial, federal e estadual, bem como o controle de preços, que é visto, portanto, como motivo direto dos déficits de empresas privadas, diminuindo a sua rentabilidade e limitando a sua capacidade de autofinanciamento. No âmbito regulatório, a crítica empresarial maior se dirige a concentração nas mãos do governo da decisão sobre a política econômica (CRUZ, 1997; PESSANHA, 1981).

Em contrapartida, ainda conforme a FIESP, a empresa estatal goza de uma situação privilegiada: livre de risco – porque a sua condição de entidade pública a libera, em última instância, da sanção do mercado (jamais irá à falência); isenta de muitos tributos que deprimem a lucratividade da iniciativa privada; generosamente alimentada por recursos orçamentários, cuja aplicação escapa a qualquer controle mais preciso (como aferir a eficiência de um organismo estatal?); cumulada de favores e vantagens pelas agências de administração governamental, ela ainda absorve uma fatia desproporcional da poupança coletiva, seja sob a forma de crédito a longo prazo para investimento, seja sob a forma de recursos captados junto aos fundos e no mercado acionário. Segundo o Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, “Não há maior ameaça para uma sociedade livre do que a estatização do crédito” (CRUZ, 1997, p. 171).

Para os antiestatistas, a economia de mercado é condição para o desenvolvimento e base insubstituível do regime de liberdades individuais. No Brasil, o dirigismo excessivo e a expansão desmesurada das empresas estatais ameaçavam aniquilá-la. Isso impõe a necessidade de resistência, uma vez que, se não for contida, a estatização conduzirá inexoravelmente a um regime político totalitário e burocrático de capitalismo de Estado, que é execrado por toda a sociedade brasileira. Por parte do setor privado nacional, há uma crença arraigada na livre iniciativa como convicção profissional, ética e política, acrescentando ser a livre empresa e o sistema de mercado as únicas formas compatíveis com a democracia representativa. A crítica antiestatista há anos vem martelando a tese de que as empresas estatais são estruturalmente ineficientes e que a privatização de parte considerável delas é a única solução para o problema do déficit público. O Estado é condenado por tratar “desigualmente”, a empresa pública e a empresa privada. O lema do conservadorismo é sabido: *direito de propriedade, economia de mercado e livre iniciativa*. Nestas condições, visto como um verdadeiro *Leviatã* creditício por

deter o monopólio dos recursos para investimento, dinheiro caro, intervir na gestão das empresas e ameaçá-las de absorção, o BNDE era alvo de insistentes críticas lançadas pelo setor privado (CRUZ, 1997; EVERS, 1982).

Os empresários - individualmente ou por meio de suas entidades de classe – aderem à campanha num segundo momento. Contudo, não em sua totalidade. Malgrado o caráter fragmentário e limitado da informação disponível, acredita-se poder distinguir no empresariado três atitudes básicas face à crítica antiestatizante: (1) de apoio, mais ou menos enfático: setor financeiro (que foi a sua base de sustentação mais firme e mais clara), comércio e setores da indústria não identificados; (2) de indiferença: agropecuária, construção pesada; (3) de oposição: indústria de bens de capital; parte dos grupos nacionais que operam nos demais setores definidos como prioritários na estratégia governamental; além de grupos regionais (CRUZ, 1995).

Na retórica antiestatizante, o governo não era atacado pelo que procurava manter, mas por sua intenção de mudar. Em sua ambiciosa estratégia de desenvolvimento, o governo se dispunha a promover a reestruturação do capitalismo brasileiro, implantando grandes projetos no setor de insumos básicos e fomentando o desenvolvimento da indústria de bens de capital; paralelamente, pretendia reforçar a posição da empresa privada nacional diante de suas parcerias estrangeiras. Apesar das referências reiteradas ao lugar-comum que associa as liberdades individuais ao mercado, a campanha antiestatizante nada tem a dizer sobre o caráter autoritário do regime político⁹². Mais significativo ainda - entre seus mais ardorosos defensores não vamos encontrar nenhum dos empresários que se tornarão publicamente conhecidos mais tarde pelas posições liberais que sustentavam sobre questões políticas. Pelo contrário, a liderança antiestatizante reunia alguns dos autoritários mais recalcitrantes no universo patronal, homens que se orgulhavam de ter “feito 1964” e quem, durante todo o período analisado, opuseram surda resistência ao avanço da liberalização (CRUZ, 1995).

Um dos efeitos da campanha antiestatizante foi o de ter transmitido com êxito a ideia de que, por seu intermédio, expressava-se o conjunto do empresariado. Essa noção, contudo, é falsa. Como se sabe, setores não desprezíveis do patronato mantiveram-se à margem do movimento, em alguns casos chegando inclusive a se manifestar abertamente contra ele. A análise da entidade mais relevante da indústria de bens de capital, a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base (ABDIB) trouxe à tona um segmento do empresariado que não se limitou a tomar distância em relação à crítica antiestatizante, mas estruturou, no

⁹² Este trecho mostra o antagonismo de Velasco e Cruz com relação à análise de Charles Pessanha.

mesmo período, um discurso próprio que pouco teve a ver e sob muitos aspectos se contrapôs claramente a ela; além de não partilhar da retórica antiestatizante, a ABDIB defendia uma política industrial integrada ao país. Ademais, os empreiteiros não se engajaram de maneira tão firme quanto alguns industriais e representantes do setor financeiro na tese da desestatização, da desburocratização e da diminuição da intervenção do Estado na economia. Pelo contrário, algumas vozes do setor foram abertamente críticas a essas ideias, defendendo a manutenção ou apenas ajustes na participação das estatais (CAMPOS, 2014; CRUZ, 1995).

Divergindo da interpretação de Sebastião Velasco e Cruz explicitada acima, a análise de Charles Pessanha salienta que, a partir de 1974, *a campanha contra a estatização mostra preocupação dos empresários com o autoritarismo*, traduzida na reiteração constante da conexão entre formas democráticas de governo e ausência de intervenção estatal na economia, aludindo, ainda, não raro, a uma possível trama conducente ao “socialismo” (PESSANHA, 1981, p. 165). Apesar da reação empresarial contemplar os âmbitos produtivo e financeiro, o alvo central da insatisfação dessas elites era, sem dúvida, o aspecto da regulação econômica. Neste período produziu-se o *afunilamento do processo decisório* e uma *centralização excessiva de poder na instância do Executivo*, com o aumento desproporcional da autonomia decisória dos tecnocratas responsáveis pela formulação da política econômica. O exemplo mais importante da centralização das decisões na presidência da República foi à criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), uma espécie de “câmara privada” do Estado. Além de contar com a presença direta do Presidente da República - a quem cabia à palavra final nas decisões - o CDE não contemplava a participação de representantes da iniciativa privada, como nos períodos anteriores. Assim, segundo a elite industrial, produziu-se um descompasso entre as declarações das autoridades do setor econômico-financeiro do governo Geisel e sua atuação concreta. Se a defesa da livre iniciativa era constantemente reiterada nos pronunciamentos governamentais, a marginalização do empresariado do processo decisório agia no sentido inverso (DINIZ, 1994; DINIZ e BOSCHI, 1978; FISHLOW, 1986; GUIMARÃES e VIANNA, 1987; PESSANHA, 1981).

Neste período, a burguesia percebe que começa a perder o controle do seu Estado. Agora, além de não governar, ela se vê impotente para fazer governar. A campanha contra a estatização vai se desenrolar refletindo a insatisfação das diversas e até antagônicas frações burguesas quanto ao manejo do Estado. Todavia, apesar da reiterada preocupação dos empresários com o autoritarismo, suas propostas políticas não caminham na direção da constituição de um Estado democrático-parlamentar. Pela análise das propostas formais de

desestatização, pode-se ver que as sugestões empresariais se dirigem para a reativação e/ou criação de conselhos econômicos decisórios com participação empresarial. A reação empresarial não se coloca contra a intervenção do Estado na economia, mas contra os *rumos* tomados por essa intervenção num momento em que, por um lado, se efetivava uma desaceleração nas taxas de crescimento econômico e, por outro, o Estado tornava-se mais autônomo em relação as classes empresariais (PESSANHA, 1981).

No seio da tecnocracia econômica, não havia uma posição monolítica acerca da desestatização da economia, configurando, contudo, a existência de cisões na coalizão autoritária de poder. O Ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes, afirmava, em 1975, que desestatizar implicaria desnacionalizar a economia (dada a incapacidade dos capitais privados locais de participar do processo) e classificava o movimento pela desestatização como uma campanha de desnacionalização da economia brasileira. O Ministro saía em defesa das empresas públicas, apresentando-as como fator básico de independência da economia nacional. Ademais, salientava que, por trás da “campanha contra a estatização”, estaria a presença das multinacionais. Por outro lado, os Ministros da Secretaria de Planejamento, Reis Velloso, e o da Fazenda, Mario Henrique Simonsen, demonstravam publicamente o seu repúdio ao caráter exacerbado do intervencionismo estatal no Brasil, e simpatia ao capital alienígena, simbolizado pelas corporações multinacionais. Os mesmos tecnocratas reiteravam as suas respectivas vocações privatistas, particularmente no que se refere ao fortalecimento da empresa privada nacional (CRUZ, 1995; D’ARAÚJO e CASTRO, 2004; PESSANHA, 1981).

Presente o quadro mais amplo da intervenção estatal na economia brasileira, chama atenção os numerosos *silêncios* do discurso antiestatista. Assim, por exemplo, não sofre contestação o conjunto de dispositivos por meio dos quais o Estado participa da reprodução da força de trabalho - subvenções à rede ferroviária e a empresas de transportes públicos nas grandes cidades, as prestações do sistema de previdência social, a subvenção à cultura do trigo e o crédito subsidiado à agricultura. Tampouco se questiona as transferências de fundos públicos ao capital privado sob as mais variadas formas de subsídios - incentivos fiscais a projetos em regiões determinadas do país e em setores prioritários, crédito fiscal para vendas no exterior, isenção de impostos sobre a importação de equipamentos, concessão de créditos com subsídios embutidos. Também não parece causar espécie a rígida política salarial adotada depois de 1964, com a fixação imperativa de índices de reajuste e o seu complemento indispensável: o estrito controle imposto aos sindicatos de trabalhadores. Igualmente poupado pela crítica antiestatista é o sistema de proteção tarifária à indústria no país (CRUZ, 1997).

Os empresários nacionais parecem estar em dúvida permanente sobre todas as questões relativas às suas relações com o Estado. Eles são marcados pela indefinição, queixando-se da interferência excessiva do Estado nas relações privadas e demandando por políticas estatais mais definidas e vigorosas, exigindo que o Estado seja mais seletivo e reivindicando proteção, apoio e subsídio estatal. O problema é que para o Estado ser mais seletivo, desenhar políticas mais claras, definir prioridades inequívocas, ele teria de expandir seus poderes regulatórios, intervir mais nas relações privadas. Para proteger e regular, ele teria que adquirir mais controle sobre o processo econômico (ABRANCHES, 1978).

Além de viver tradicionalmente “sob a tração do Estado”, e de constituir-se um mero apêndice deste, o empresariado nacional é omissos à intervenção estatal para fins de acumulação de capital e aquisição de toda sorte de subsídios, incentivos e isenções tributárias. Mais do que isto, e de forma oportunista, em momentos de crise e de baixo crescimento, nos quais há uma redução significativa da capacidade de apropriação do produto nacional, o empresariado defenestra os mecanismos indutores do Estado, não fomenta (irresponsavelmente) o investimento e sacraliza o *liberalismo econômico*. Ele somente visa a receber prebendas e benesses do Estado, mas, em hipótese alguma, fornece a sua contribuição para a formulação e execução de um projeto estratégico de desenvolvimento sustentado e de longo prazo.

Nem todos os empresários tomam partido em favor da abertura do sistema político brasileiro; pelo contrário, os que o fazem constituem uma minoria ínfima e, quando expressam seus pontos de vista, são acerbamente contestados por muitos de seus pares. *Foi o aprofundamento da liberalização que induziu à mudança no comportamento político do empresariado, não o contrário*. Cabe aqui, portanto, enfatizar o significado político da campanha contra a estatização e suas implicações para o processo de liberalização do regime autoritário (CRUZ, 1995).

O debate sobre o modelo político, as campanhas contra a estatização e as declarações de setores da grande burguesia industrial, colocando a necessidade de um “regime democrático”, indicam as fraturas processadas no bloco burguês, ao menos no tocante à forma do regime político. Em certa medida poder-se-ia dizer que o regime implantado para representar os interesses da grande burguesia já não era reconhecido por alguns de seus setores importantes como a melhor forma para atendê-los. É a partir desse momento, nos últimos anos do período Geisel, que uma burguesia que havia abandonado a retórica democrática e negado sua ideologia liberal, tenta reencontrar-se com o liberalismo e apresentar-se ao conjunto da sociedade como força interessada na democracia. O impasse institucional é, portanto, simples: pode-se desejar

a democracia, mas se teme a *democratização*. Uma democracia que se teme jamais se desenvolverá. Na verdade, uma democracia é democrática por *sua* força e não pela *força* (ARAÚJO, 1982; SOUZA, 1982).

2. 6 O Declínio do Planejamento Governamental Autoritário e o Processo de Transição Democrática do Sistema Político Brasileiro

No final da gestão Médici (1969-1974), o questionamento da estratégia do governo autoritário começa a se intensificar, ampliando-se a faixa de oposição ao regime. O processo de desgaste expressou-se nos resultados das eleições de 1974, em que pela primeira vez o governo experimentou uma derrota significativa. Nas eleições de 1966 e 1970, houve a consolidação do partido governista (ARENA) e o enfraquecimento do partido oposicionista (MDB). Em 1974, todavia, alterou-se a força relativa dos dois partidos, com o fortalecimento da oposição e a perda de espaço da organização situacionista. O MDB ampliou consideravelmente sua votação: elegeu 16 senadores entre 22 vagas em disputa com 60% do voto popular, aumentou sua bancada na Câmara de 28% para 44%, elegendo ainda maiorias em seis assembleias estaduais. Tais dados seriam os primeiros sinais do desencadeamento de novas tendências, marcadas pela crescente insatisfação popular e pelo alargamento do campo dos adversários do regime. A conquista da democracia tornou-se, desde aquele ano, a pedra angular da política brasileira (LAMOUNIER, 1980, 1984; SOARES, 1984; DINIZ, 1985, 1990, 1994; TEIXEIRA DA SILVA, 2000, 2003; WEFFORT, 1988).

O governo reagiu com a chamada *Lei Falcão*, que impôs severas restrições ao uso dos meios de comunicação pelos candidatos a cargos eletivos. Foi sob tais restrições que se realizaram as eleições municipais de 1976. Os estrategistas do governo resolveram empreender novas mudanças na legislação para impedir a possível vitória oposicionista em 1978. Usando os poderes do Ato Institucional n. 5, o Presidente Geisel decretou o recesso do Congresso na primeira quinzena de abril de 1977 e promulgou um conjunto de mudanças constitucionais, conhecido como o *Pacote de Abril*⁹³. O governo avançava na abertura pela implementação de uma ordem jurídica ilegítima, o que, a longo prazo, comprometeria seriamente a credibilidade

⁹³ A partir do Pacote de Abril os protestos da sociedade civil se multiplicaram. A burguesia, que desde 1975 falava contra a estatização, passa a falar diretamente a favor da democracia. A OAB, os jornalistas, os intelectuais, os estudantes e setores da Igreja Católica multiplicaram manifestos a favor do restabelecimento do Estado de direito. Nas eleições de 1978, o MDB volta a ser vitorioso no Senado e quase logra a maioria na Câmara dos Deputados. Dada a perda de legitimidade política, não restava alternativa ao governo senão aceitar a democratização, mas sempre a postergando (BRESSER-PEREIRA, 2014).

de seus propósitos liberalizantes. Desta forma, o almejado equilíbrio entre a reconstrução da legalidade do regime e a renovação de suas fontes de legitimidade jamais seria alcançado (DINIZ, 1985).

A transição democrática foi impulsionada por diversos fatores, dentre os quais destacam-se os seguintes: a reação da burguesia ao Pacote de Abril, a luta do MDB, a persistência antiautoritária do MDB chamada “autênticos”, a luta social subterrânea, contínua e pouco conhecida, mas que ganhou notoriedade entre 1977 e 1978 com a emergência de Lula da Silva e do PT, a crise da dívida, que produziu a recessão entre 1982 e 1985, a pressão do governo Jimmy Carter dos EUA, pró-direitos humanos na América Latina, fazendo com que a presença do Brasil no aparato repressivo latino-americano não fosse mais a mesma, etc. Passasse, então, a constituição do *Pacto Democrático-Popular de 1977*⁹⁴ – pela primeira vez um pacto sem a participação do governo, mas que aos poucos se torna dominante na sociedade, e também pela primeira vez um pacto no qual as classes populares tinham realmente algum poder. Tornou-se claro que o novo pacto tinha dois objetivos: além da democracia, a redução das desigualdades. Este segundo objetivo era o preço que os trabalhadores cobravam da burguesia⁹⁵. Esta, por sua vez, o aceitou porque toda a crítica que vinha sendo realizada ao regime militar desde 1970 não se focou apenas no seu autoritarismo, mas também no *caráter concentrador de renda da classe média para cima* das políticas econômicas adotadas. O Pacto Democrático-Popular de 1977 e das “Diretas Já” estava baseado em quatro princípios básicos: (1) a transição democrática, que interessava a todas as classes; (2) a manutenção do capitalismo, que interessava à burguesia; (3) a diminuição da desigualdade econômica, que interessava aos trabalhadores e às esquerdas; e (4) a retomada do desenvolvimentismo, que interessava a todos. A transição democrática não apenas interessava à grande maioria, mas agora se tornava uma conquista dessa maioria. Interessava aos trabalhadores, aos intelectuais e às classes médias tanto empresariais, como rentistas e como assalariadas (a classe tecnoburocrática). O que se verificou

⁹⁴ Os trabalhadores, premidos pelo aumento do desemprego, tiveram dificuldades para defender o salário real. Mas mobilizaram-se politicamente pelas eleições diretas, ao identificarem no governo e no regime militar os responsáveis pelo seu empobrecimento. Cumpre notar que a representação oficial do capital industrial manifestou simpatia pela luta proletária contra o arrocho. A burguesia considerava a alta do gasto financeiro, causado pelo aumento enorme da taxa de juros, uma causa muito mais importante de pressão sobre os lucros do que o reajustamento dos salários nominais. O fim do regime militar assistiu uma virtual “aliança de classes” contra a política econômica de ajuste face ao endividamento exacerbado, que desaguou na enxurrada de votos dados, no colégio Eleitoral, à chapa de oposição formada por Tancredo Neves e José Sarney (AFFONSO, SAMPAIO Jr. e SCHWARTZ, 1988).

⁹⁵ Na medida em que a burguesia industrial teve papel decisivo na formação do *Pacto Democrático-Popular de 1977*, tornou-se inevitável o caráter conciliador da transição democrática (BRESSER-PEREIRA, 2014).

especialmente em 1977 foi uma ruptura da aliança entre a burguesia industrial e a tecnoburocracia militar (BRESSER-PEREIRA, 1978; 2003; 2014).

Para enfrentar a facção dirigente no governo e liberalizar o regime, a vertente liberal aliar-se-ia à vertente democrática popular, para quem a questão da democracia não se limitaria à sua dimensão ideológica ou à conquista de algumas liberdades formais, mas se estende necessariamente à democratização da economia, à transformação do conjunto das relações econômicas, sociais e políticas. Para não se isolar, procura aliança com os trabalhadores e se vê obrigada a apresentar-se como uma tendência progressista e inovadora. Todavia, seus limites são determinados por seus compromissos de classe e sua ideologia. O liberalismo termina aí onde o capitalismo entra em crise ou em contradição com seus postulados (SOUZA, 1982).

O que chamamos de transição política⁹⁶ começa em 1974 com a chamada “política de distensão” do general Geisel (1974-1979) e a abertura sob o governo Figueiredo (1979-1985), que seriam os dois momentos da estratégia de liberalização concebida pelo círculo dirigente.

Se o general Geisel, não obstante o autoritarismo que permaneceu resiliente em seu governo, contribuiu para novas perspectivas em direção à democracia, foi o de restabelecer a disciplina nas Forças Armadas, preparando as condições para que viesse a existir no país um governo com capacidade para governar. A verdade, contudo, é que, em 1974, quando Geisel chegou à presidência já não havia “radicais” nas oposições, pelo menos não no sentido que o regime atribui a tal palavra. Em 1974, as guerrilhas estavam derrotadas e o conjunto das esquerdas se convertia às lutas democráticas. Falando em “distensão”, o que Geisel fez foi restabelecer a paz e a ordem nas Forças Armadas e no Estado, submetidos, desde Médici, ao controle de grupos de direita que faziam do terror um recurso político habitual (WEFFORT, 1988).

A transição democrática iniciada em 1977 caracterizou-se pela dialética entre o processo de “abertura” comandado pelo governo e o processo de “redemocratização” exigido pela sociedade civil – na verdade, de democratização, já que o regime de 1946 fora uma meia democracia ao recusar o voto dos analfabetos. A transição democrática consubstanciava a luta da sociedade civil pelos direitos civis, pela democracia ou direitos políticos e pelos direitos sociais; já a abertura correspondia ao processo por meio do qual o regime militar tentava

⁹⁶ Segundo Guillermo O’Donnell, os processos de democratização vividos implicam em duas transições. A primeira é a que vai do regime autoritário anterior à instalação de um governo democrático. A segunda vai deste governo até à consolidação da democracia ou até à efetiva vigência de um regime democrático. A democracia em questão é a democracia política (ou poliarquia, segundo a definição de Robert Dahl), ela pode coexistir com diversos graus de democratização (e com sua falta) nos âmbitos econômico, social e cultural. No Brasil, a primeira transição foi insolitamente prolongada. Os caminhos que levam de um governo a um regime democrático são incertos e complexos, e as possibilidades de regressão autoritária são múltiplas (O’ DONNELL, 1988ab).

controlar as demandas da sociedade, cedendo aqui e ali para, assim, postergar o restabelecimento da democracia. A partir de fases de “abertura” e momentos de fechamento, o regime militar procurava sempre atribuir ao processo de transição democrática o caráter de “dádiva”, o que levou muitos analistas a acreditar nessa tese, a partir da distinção, mais retórica que real, entre os militares *softliners* ou brandos e os *hardliners* ou duros. A transição democrática, contudo, ganhará ímpeto no início de 1984, quando a emenda constitucional proposta pelo deputado Dante de Oliveira, estabelecendo eleições diretas para a escolha do presidente da República, subitamente se transforma na grande bandeira da oposição democrática. O fato decisivo, que leva o povo às ruas, é o comício das “Diretas Já” em São Paulo, no dia 25 de janeiro, data da fundação da cidade (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Além de se achar sob o controle militar dos donos do regime, a transição tem se limitado às elites. Em todo caso, tem atendido muito mais às elites do que às massas populares: suspensão da censura à imprensa, restabelecimento do habeas-corpus, anistia, reorganização partidária, eleições diretas para os governos dos estados, que se definem num plano jurídico-institucional (WEFFORT, 1988). A “transição pelo alto” distingue-se da “transição por colapso” e da “transição por retirada” pelo grau de controle que as elites autoritárias exercem sobre o processo de liberalização (DINIZ, 1985). É nesse sentido que a debilidade de nossos processos de democratização decorre justamente de um primado militar que rarefaz o processo das instituições civis, impedindo o aumento de suas responsabilidades e seu desenvolvimento (GÓES, 1988).

O processo de abertura não teve a sua gênese numa facção militar rebelde, populista, nacionalista, ou de qualquer forma hostil ao modelo econômico em curso. Ao contrário, seu núcleo era constituído por *senior officers*, fortemente identificados com a organização e com a hierarquia militares. Segundo, a agregação de pressões pela via eleitoral, mais do que qualquer iniciativa de grupo ou pressão setorial, foi a maneira pela qual se constituiu uma oposição significativa ao sistema dominante. Finalmente, o projeto de abertura incluía, desde o início, a intenção de revalorizar a arena eleitoral e o papel dos políticos civis. Ainda que os resultados de 1974, dada a magnitude da votação oposicionista para o Senado, tenham, sem dúvida, assustado parte dos militares, pode-se afirmar que o retorno a eleições mais competitivas, da mesma forma que a uma imprensa mais autônoma, era desde o início um ingrediente importante do plano de descompressão (LAMOUNIER, 1988).

Segundo Paul Singer, a abertura política, que desemboca em efetiva transição à democracia, a partir de 1979, com a anistia, a revogação do AI-5 e a convocação de eleições

diretas para governadores dos estados em 1982, não pode ser atribuída às dificuldades no plano econômico, que só se agravam de fato a partir de 1980-1981. Ela foi fruto de uma evolução política no interior ao estabelecimento militar e burocrático, determinada, em última análise, pelo fato de a democracia ser o regime político “natural” de sociedades amplamente capitalistas. O que os autores da “abertura” almejavam não era entregar o poder à oposição democrática, mas realizar os principais itens da plataforma desta oposição, sem deixar o poder escapar de suas mãos. Esperavam deste modo conquistar maioria eleitoral para a ala civil do regime, transformando-o de autoritário e militar em democrático e civil, sem que os interesses anteriormente dominantes fossem afetados. Estes propósitos foram, no entanto, abalados pela crise econômica resultante do excessivo endividamento externo⁹⁷ (SINGER, 1988).

O principal determinante estrutural para a progressiva erosão do regime e de sua coalizão de sustentação política estará no próprio padrão de desenvolvimento perseguido, que reforçou tendências no sentido de cada vez maior *heterogeneidade do tecido social* e da estrutura econômica do país. Com isto criaram-se não apenas focos estruturais de descontentamento e revolta de parte dos despossuídos, como a segmentação estrutural da sociedade, com fracionamento profundo das classes e a emergência de conflitos inter e intra-setoriais que, muitas vezes, cortam a estrutura de classes em ângulos diversos. Neste quadro,

⁹⁷ Primeiramente, fatores de ordem *exógena* como as crises do petróleo de 1973, o aumento abrumador das taxas de juros pelo governo americano em 1979, a retração do crédito e da liquidez internacionais convergiram para incrementar a *Crise Econômica Estrutural do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário*. A crise do sistema financeiro norte-americano, proveniente da inesperada alta de juros, explica, em grande parte, porque o sistema financeiro (banqueiros) dos países desenvolvidos, bem como o FMI foram implacáveis com a América Latina, pois, dentro da ótica racional do capitalismo, necessitavam salvar seus bancos. Em segundo lugar, fatores de ordem *endógena* como a incapacidade política e decisória dos tecnocratas incumbidos da gestão macroeconômica, em razão da adoção de uma estratégia recessiva para o enfrentamento da crise, contribuíram, paradoxalmente, para o seu agravamento. Ao analisar o comportamento dos atores domésticos diante do quadro da crise econômica estrutural, o capitalismo financeiro nacional - em posição de subordinação - efetuou uma coalizão de caráter liberal/rentista com o capital financeiro internacional, em detrimento do setor produtivo nacional e da classe trabalhadora, sujeita ao arrocho salarial, desemprego e a condições de trabalho aviltantes. O arrocho salarial também atingiu a classe média, que sofreu um processo de empobrecimento. Somada a um processo decisório extremamente centralizado, fechado e insulado, a alternativa recessiva foi adotada pelos tecnocratas da política macroeconômica do Estado ditatorial a fim de tentar restabelecer a *credibilidade* perante a comunidade financeira internacional. A consequência foi a perda deliberada da autonomia e da *soberania nacional* sobre a formulação da política econômica, obstruindo a capacidade de criar uma alternativa à recessão imposta pelo FMI (ABRANCHES, 1985; ABREU e FRITSCH, 1983; ANDRADE, 1982; ARIDA, 1983ab; BACHA, 1983; BACHA e MALAN, 1988; BAER, 1978, 1986; BELLUZZO, 1975; BONELLI, 1983; BRESSER-PEREIRA, 1990, 1982; CAMARGO, 1983; CARNEIRO e MODIANO, 1990; CARNEIRO, 1994, 1983; CARNEIRO, 2002; CASTRO e SOUZA, 1985; COUTINHO, 1982; COUTINHO e BELLUZZO, 1982ab; CRUZ, 1983; CYSNE, 1994; FISHLOW, 1988, 1986, 1973; FURTADO, 1982ab, 1983, 1977; GOUREVITCH, 1986; HERMANN, 2005ab; HUBER, 1996; KECK, 1988; LAGO, 1983; LANGONI, 1985; LOPES, 1983; MACARINI, 2008; MALAN e BONELLI, 1983; MALAN, 1983; MANTEGA e MORAES, 1979; MELLO e BELLUZZO, 1982; MIGLIOLI e SILVA, 1983; MODIANO, 1983; MONTEIRO, 1983; POSSAS, 1983; REICHSTUL e COUTINHO, 1983; RESENDE, 1983; SÁ EARP e PRADO, 2003; SANDRONI, 1986; SERRA, 1982abc; SIMÕES, 1986; SINGER, 1975ab; SOUZA, 1983; TAVARES e ASSIS, 1985; TAVARES, 1973, 1975, 1983; TAVARES e BELLUZZO, 1982; WERNECK, 1983; VIANNA, 1987).

configurou-se a generalização da demanda por uma nova ordem política e a restituição à sociedade do poder de Estado. Apesar de não obter legitimidade, o regime consolidou-se e fortaleceu-se o controle autoritário das relações políticas. As promessas de democracia foram sistematicamente frustradas pelo imperativo da ordem, mas foram, também, sempre renovadas, comprometendo sua credibilidade e reforçando a ilegitimidade do regime a um só tempo (ABRANCHES, 1982). É nestas condições que *a transição brasileira se encaminha olhando para trás* (AFFONSO, SAMPAIO Jr. e SCHWARTZ, 1988, p. 162), sendo incapaz de superar a negação simples do passado.

Desde que, sob o governo Geisel, iniciou-se o processo de “distensão lenta e gradual”, vive-se uma das mais longas fases de transição de que se tem notícia, em que o aludido confronto entre as forças da conservação e as da renovação adquire particular significado. Ao longo do tempo, esse confronto seria ora atenuado, ora exacerbado pelo movimento cíclico de uma liberalização controlada pela elite dirigente, comprometida antes de tudo com a *contenção do ritmo de mudança dentro de limites toleráveis pelo sistema*. Até 1980, as elites autoritárias tiveram êxito no sentido de garantir a predominância das forças conservadoras. No entanto, nos últimos anos do regime, aguçou-se aquela situação de equilíbrio instável, ameaçando a permanência do controle do conjunto do processo de transição pela coalizão conservadora identificada com a continuidade do regime (DINIZ, 1985).

A lógica do projeto de abertura traduzir-se-ia numa tática a um tempo liberalizante e restritiva, marcada por avanços e recuos, nem sempre claramente formulados. Esta tática de lances contraditórios não foi o resultado de um modelo concebido a priori, expressando um cálculo racional de seus custos e benefícios. Na verdade, os estrategistas do regime seriam frequentemente surpreendidos pelo alcance e pelas consequências de suas decisões. O projeto de abertura corresponde a uma proposta do governo, tendo em vista atenuar o grau de autoritarismo do sistema político para preservar a continuidade do regime. Por um lado, o governo deteve o controle das regras do jogo político, reformulando-as sucessivamente para tolher o ímpeto reformista de diferentes setores da sociedade. Por outro lado, o detalhamento da agenda da transição para um formato político mais aberto e competitivo transcenderia os estritos limites do círculo palaciano, resultando de fato de uma contínua transação entre governo e forças oposicionistas. A abertura caracterizou-se por um movimento inverso marcado pela criação de instrumentos legais coercitivos com o objetivo de manter a liberalização sob controle para garantir e expandir o espaço das forças situacionistas (DINIZ, 1985).

Ao longo de todo o período, observa-se uma dissociação entre o *projeto* e o *processo* de abertura. De tal forma que a abertura brasileira não consistiu jamais num movimento unívoco e unidirecional de redução gradual dos instrumentos legais autoritários, considerados ilegítimos. A abertura nunca fluiu de forma unilinear em direção à meta da redemocratização, mas foi sempre um movimento essencialmente contraditório, consistindo não apenas na eliminação de alguns dos instrumentos mais repressivos, mas também na criação permanente de novos casuísmos para reprimir os avanços oposicionistas e refrear os impulsos democratizantes (DINIZ, 1985).

No tocante às formas de articulação política dos trabalhadores no cenário da abertura, o *Novo Sindicalismo*, expressou, primeiramente, uma ênfase crescente na organização de base e um contato maior entre liderança sindical e base. Segundo, uma *distribuição mais equitativa da riqueza*. Terceiro, reivindicava-se por uma revisão substancial da legislação trabalhista existente, para criar um sindicalismo de massas autônomo do Estado e democrático, o que implicava o reconhecimento do direito de greve e do direito à negociação com os empregadores sem mediação governamental. Trata-se da luta pela liquidação do sindicalismo corporativista, que sujeitava a organização dos trabalhadores ao beneplácito do Estado. Quarto, uma maior disposição para a militância, como fazer greves, mesmo com a certeza de retaliação por parte do governo. A campanha pela reposição salarial em 1977, as ondas de greves sem precedentes de 1978-1979 e, em menor grau, de 1980, estabeleceram uma clara liderança dos metalúrgicos⁹⁸, sobretudo na região industrial do ABC em São Paulo, sobre o novo movimento operário. As greves de 1978 espalharam-se a partir dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo para pelo menos outras 24 categorias profissionais e mais de 500.000 trabalhadores em seis estados e o Distrito Federal. No ano seguinte, ocorreram greves em todo o país. Mais de 3.000.000 de trabalhadores de 113 categorias pararam naquele ano, parte deles em setores cujos sindicatos tinham força para liderá-los, outros não. A eclosão do movimento dos trabalhadores no começo de 1978 empolgou o país e ajudou a dar uma dimensão social à crescente oposição ao regime autoritário. A partir de um certo momento, portanto, a deserção da burguesia da coalizão conservadora de sustentação do regime e o *Novo Sindicalismo*, pressionando pelo exercício de uma livre cidadania, criariam desafios novos, recriando os fatores de instabilidade (ALMEIDA, 1996; DINIZ, 1985; KECK, 1988; TEIXEIRA DA SILVA, 2000, 2003).

⁹⁸ A estabilidade no emprego sempre foi uma questão relevante para o setor metalúrgico, já que os empresários usavam o alto índice de rotatividade para manter os salários baixos (KECK, 1988).

Os sindicatos foram personagens importantes desse período em que a reconstrução democrática conviveu com a deterioração da atividade econômica. Sua atuação foi profundamente marcada por esses dois processos, mas, por seu turno, não deixou de influenciá-los. A coincidência perversa dos processos de democratização e de crise econômica colocou o sindicalismo diante de estímulos contraditórios. De um lado, deveria escolher formas de ação agressivas, capazes de arregimentar forças, aumentar seu poder e assegurar-lhe reconhecimento diante do empresariado, do Estado e das demais forças políticas. A construção da nova ordem implicava não só a reforma democrática do sistema de relações trabalhistas herdado do autoritarismo, como também a inclusão do movimento sindical na vida política. De outro, as soluções possíveis para as dificuldades econômicas, manifestas na acentuada tendência à aceleração inflacionária, requeriam um sindicalismo voltado à barganha política, capaz de abrir mão de benefícios imediatos em troca da realização de metas de longo prazo. Diante desse dilema, o movimento sindical brasileiro optou por um curso de ação orientado para a obtenção de metas de curto prazo, para a ampliação de seu poder de barganha e para o reconhecimento da legitimidade de seu papel social mediante a mobilização de suas bases. Para atingir essas metas adotou uma *estratégia de confrontação*, caracterizada pela oposição sistemática às políticas governamentais e pela ênfase na mobilização de massas e na ação grevista (ALMEIDA, 1996).

O Novo Sindicalismo, também chamado de sindicalismo autêntico, abriu caminho no cenário político cobrando a participação dos trabalhadores na festa do “milagre econômico” (1968-1973). Seu pleito era o estabelecimento da livre contratação entre sindicatos e representação empresarial e das condições institucionais que a viabilizariam – autonomia de ação sindical, direito de greve. Tratava-se, porém, de uma demanda de inclusão que batia de frente em uma das vigas mestras da gestão autoritária da atividade econômica: *a política salarial*. Nessa medida, era imediatamente política e levava as lideranças sindicais renovadoras para a banda da oposição ao governo. Entre 1978 e 1984, o sindicalismo brasileiro descreveu uma trajetória ascendente. A política de confrontação deu bons resultados e fez dele uma força social de importância indiscutível. Além de reforçar os laços de solidariedade e auto identificação de um movimento social em construção, a estratégia alicerçada na mobilização grevista e na oposição sistemática ao governo teve impacto político inequívoco (ALMEIDA, 1996).

Em segundo lugar, o movimento sindical inscreveu as demandas sociais na agenda política da transição. Até 1978, o temário oposicionista restringia-se à demanda de direitos civis

e políticos bloqueados pelo regime autoritário. Além de menção significativa, porém vaga, à necessidade de reorientar o modelo de crescimento de modo que propiciasse maior justiça social. Depois das greves no coração do parque industrial brasileiro, a discussão sobre a democracia teve de incorporar referências mais concretas a direitos sociais e trabalhistas. Em particular, ao próprio direito à greve e a liberdade e autonomia sindicais. O robustecimento do sindicalismo, no contexto da abertura política, elevou os custos da utilização pelo governo dos dispositivos repressivos contidos na CLT desde 1942 (ALMEIDA, 1996).

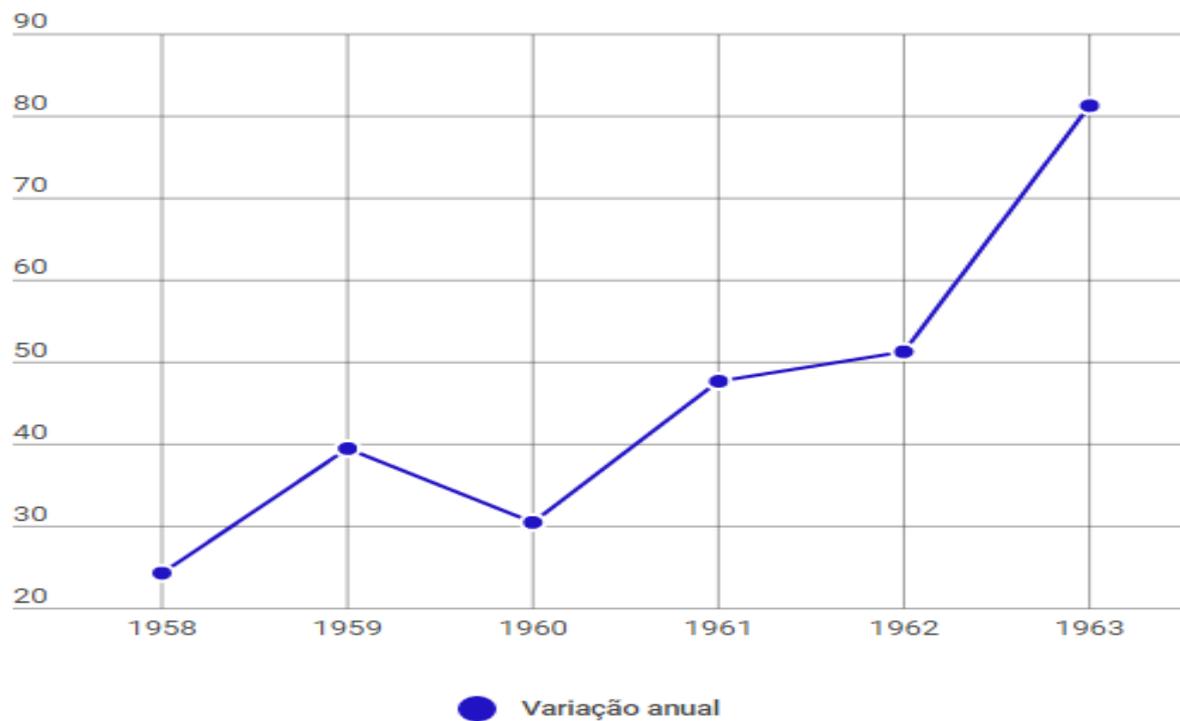
As greves de 1979 marcaram a emergência do líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo Lula, as greves demonstraram a impossibilidade de se conquistar maiores benefícios para os trabalhadores somente com as ações nas indústrias; para conquistar tais benefícios, os trabalhadores precisavam ter uma organização política própria, fundada e chefiada *por e para* os trabalhadores. O partido não iria liderar os trabalhadores, mas expressar, no âmbito político, as necessidades e reivindicações que tais atores sentiam e que surgiam nas organizações sociais e sindicais. O surgimento do PT, defendendo a organização *from below* dos trabalhadores urbanos e rurais, de forma independente e autônoma, tornou-se uma peça incômoda a todos exatamente porque significava a entrada de novos grupos na arena política. Trata-se de um fenômeno político novo mais importante, originado da aliança de líderes sindicais com representantes das comunidades eclesiais de base da Igreja Católica. É também um partido da classe média tecnoburocrática. O PT será inicialmente um partido orientado para o socialismo e a democracia, com o apoio da maioria dos intelectuais de esquerda (BRESSER-PEREIRA, 2014; FIGUEIREDO e CHEIBUB, 1982; KECK, 1988; O GLOBO, 25/09/2013; TEIXEIRA DA SILVA, 2000; 2003).

Quanto à relação entre abertura política e elites econômicas, foi no meio desse cenário de crescente oposição ao regime militar e à sua tecnoburocracia no poder que foram se firmando certas lideranças empresariais mais sensíveis às necessidades de mudanças. Enquanto os economistas do MDB procuravam criticar a política econômica oficial e oferecer alternativas progressistas, a burguesia modernizante, representada por figuras como Antônio Ermírio de Moraes, Severo Gomes, Cláudio Bardella, Abílio Diniz, Dílson Funaro passavam a ter espaço permanente em vários jornais e revistas do país, ocupando tribunas importantes como a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), ou a FIESP. Não é por acaso que a maioria desses empresários eram membros da ABDIB e seriam diretamente beneficiados com um modelo econômico mais voltado para a indústria de base, em contraposição ao modelo do “milagre econômico”, propugnado pelas empresas estrangeiras

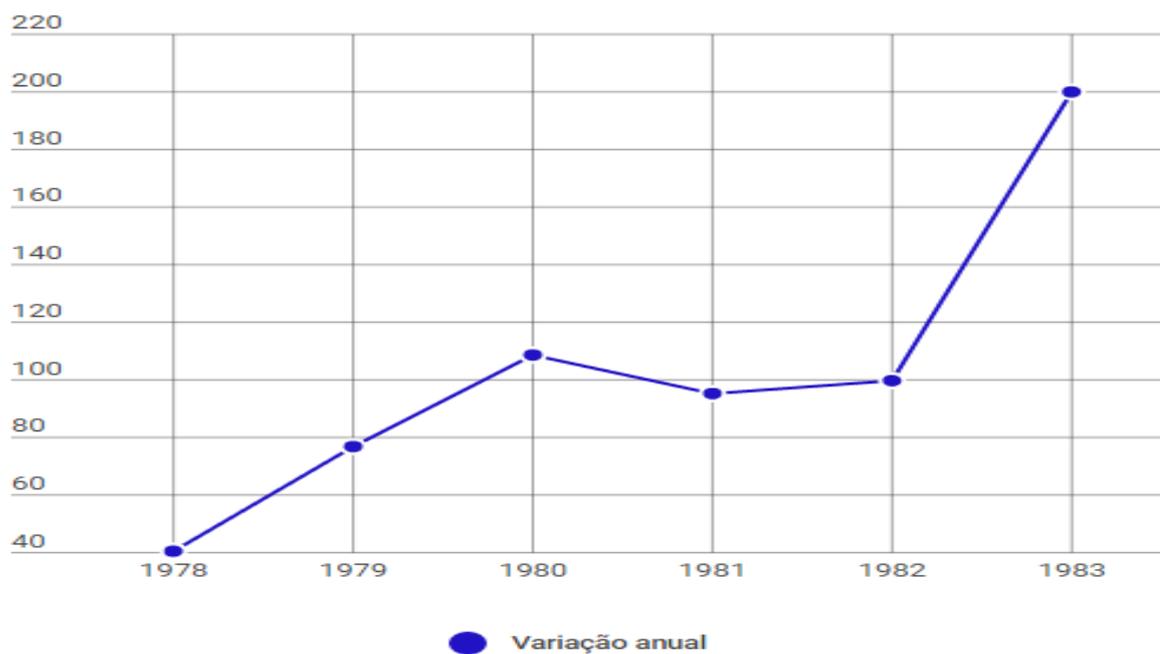
do setor de bens de consumo duráveis. Ademais, o estabelecimento de vários governos estaduais controlados pelo PMDB e um do PDT, o surgimento de um partido de oposição mais radical (PT) ao regime, a criação de duas centrais sindicais nacionais (CUT e CONCLAT), o enfraquecimento do partido oficial e a constituição de um governo federal civil em 1985, mesmo que pela via indireta, com perspectivas de eleição direta na próxima sucessão presidencial, configuram um quadro que caminha em direção a um capitalismo mais legitimado no país, baseado menos na repressão e mais no consenso (MANTEGA, 1986).

Os anos de 1983 e 1984 são convulsionados pela crise econômica e pela questão sucessória. Recessão, desemprego, escândalos financeiros, ingerência do FMI nos assuntos internos – a credibilidade da equipe governamental sofre uma queda drástica. Neste quadro, dois discursos claramente distintos, dotados de diagnósticos próprios da crise e recomendações sobre o que fazer para conduzir a economia na direção certa, se confrontam, contando ambos com suportes no empresariado: o discurso neoliberal – preconizando austeridade financeira, saneamento do déficit público, maior abertura para o capital estrangeiro, aumento das exportações, privatização das empresas públicas e redução do papel econômico do Estado; e o discurso desenvolvimentista, fruto da união entre parcelas da elite empresarial e econômica do PMDB (CRUZ, 1988).

Para finalizar esta seção do capítulo, convém recorrer a Wanderley Guilherme dos Santos que, em análise primorosa realizada no final do regime autoritário por meio de elementos empíricos categóricos, apontou que o Brasil avançou rapidamente em direção ao mesmo lugar, ou seja, 1964. Daí emerge a questão relevante situada na introdução de sua pesquisa: 1984 = 1964? Segundo ele, o Brasil dos anos 1980 revela tanta semelhança consigo próprio, nos anos 1960, quanto o Japão pós-Meiji parecia o Japão pré-Meiji. Conforme mostram os gráficos abaixo, e de forma comparativa com o período pré-golpe de 1964, o fim do regime autoritário foi marcado pela exacerbada taxa de inflação e pelo baixo crescimento do PIB tanto total como *per capita* (SANTOS, 1985).

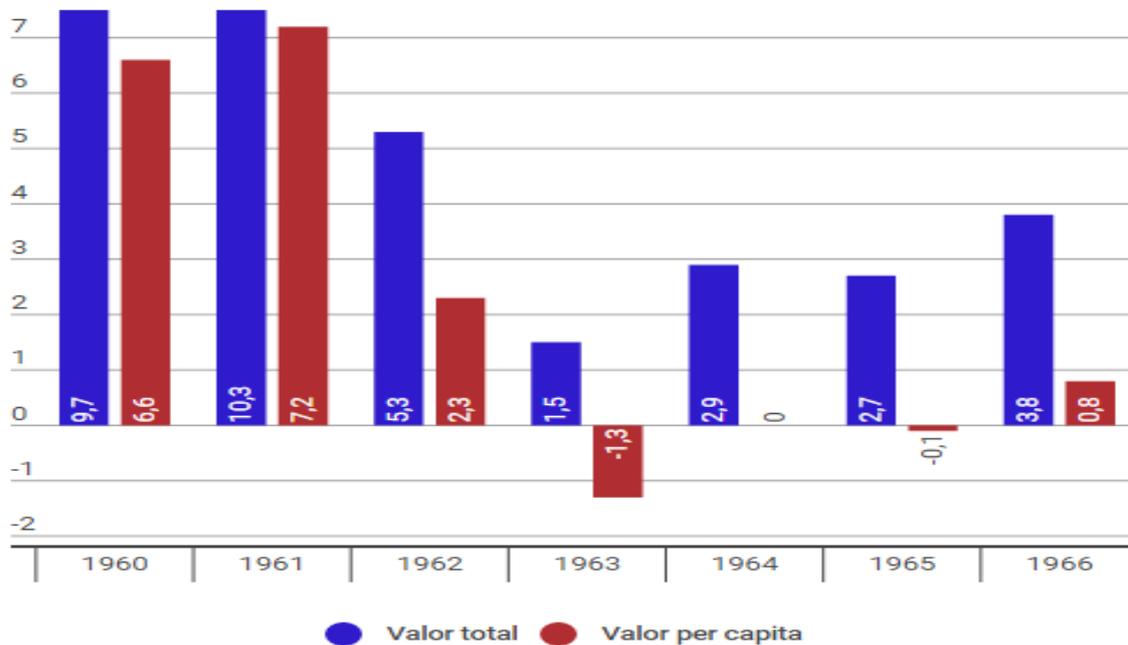
Gráfico 9. Variação anual do índice geral de preços (1958-1963)

Fontes: elaboração própria a partir do *software* Infogram e com base em Inflação, IBRE/FGV, “Índices de Preços Seleccionados – Variações Anuais – 1946/1980”; Santos (1985, p. 226).

Gráfico 10. Variação anual do índice geral de preços (1978-1983)

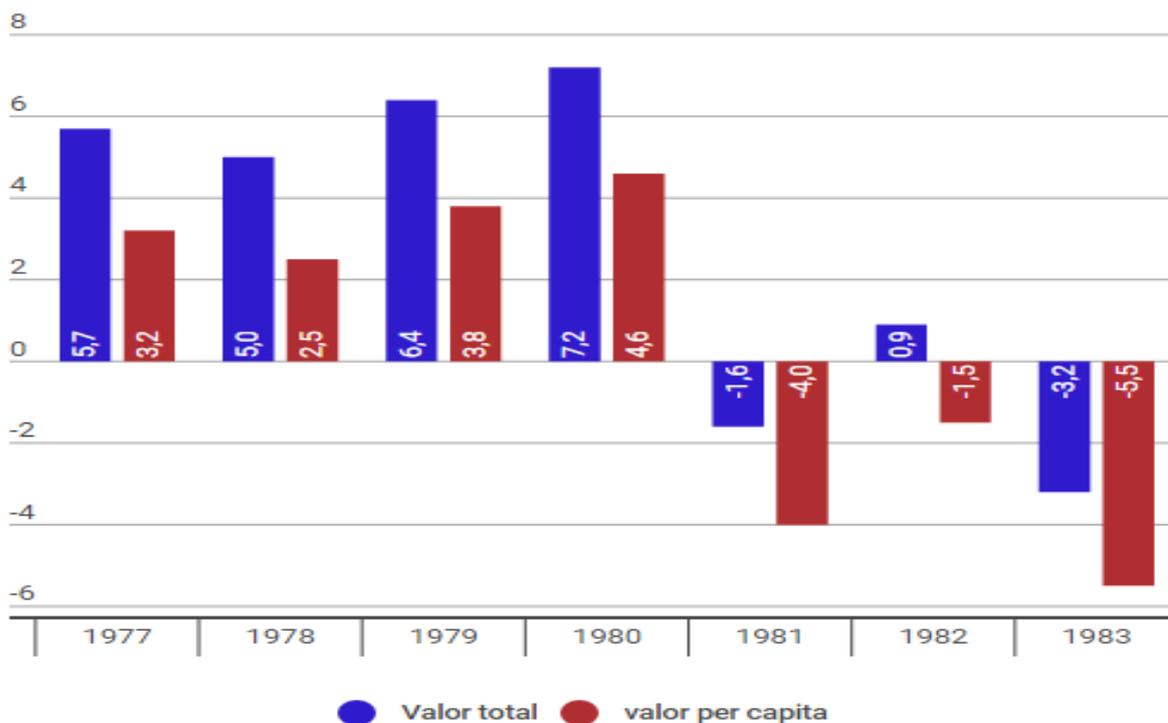
Fontes: idem

Gráfico 11. Produto Interno Bruto (Variação anual - 1960-1966)



Fontes: elaboração própria a partir do software Infogram. De 1948 a 1965, Conjuntura econômica, 1972, Separata: “25 anos de economia brasileira, estatísticas básicas. Base: 1949 = 100”; de 1966 a 1969, FIBGE, Anuário estatístico do Brasil, 1980, 1982. Base: 1970 = 100; de 1970 a 1983, “Revisão das contas nacionais (1970-1980), Centro de Contas Nacionais – DCS/IBRE/FGV” (publicada em maio de 1984); Santos (1985, p. 227)

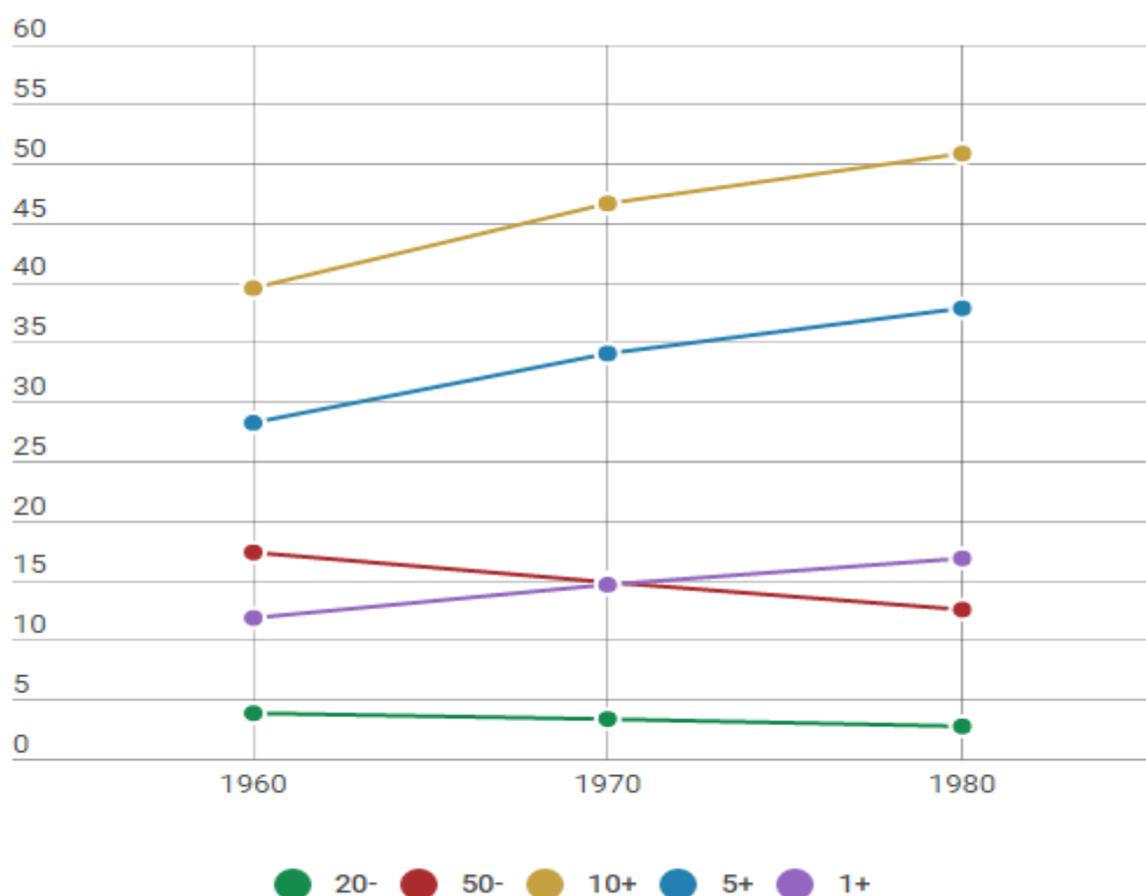
Gráfico 12. Produto Interno Bruto (Variação anual - 1977-1983)



Fontes: idem

O Brasil ficou mais rico, mas a diferença entre os ricos e os muito ricos e pobres e muito pobres aumentou consideravelmente nos vinte anos de hegemonia do autoritarismo. Não cabe dúvida de que o crescimento verificado contribuiu fortemente para aumentar o hiato que separa os pobres e muito pobres dos ricos e muito ricos, concentrando-se ainda mais a renda disponível nas mãos dos ricos e muito ricos (SANTOS, 1985).

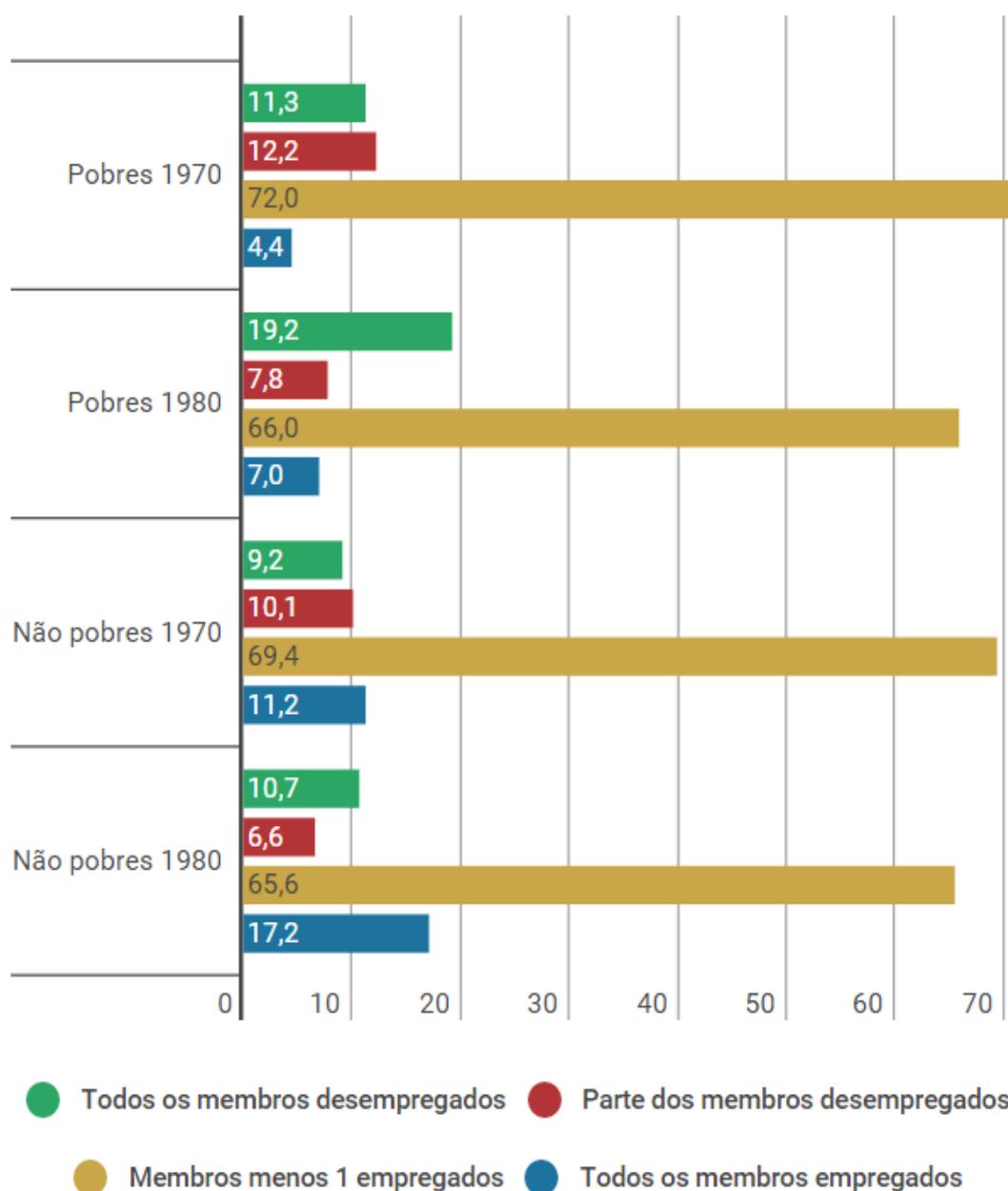
Gráfico 13. Brasil - Distribuição da renda, 1960, 1970 e 1980 (População Economicamente Ativa - PEA)



Fontes: elaboração própria a partir do *software* Infogram e com base em dados básicos do IBGE, conforme José Serra, “Ciclo e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra” In Belluzzo e Coutinho (orgs.), ob. Cit., tab. 6, p. 64; Santos (1985, p. 269)

De imediato verifica-se que, em termos de desemprego global, embora todas as famílias fossem afetadas, o percentual de aumento de famílias totalmente desempregadas pobres aumentou em 8,9% de 1970 para 1980, enquanto para as famílias não-pobres esse acréscimo foi apenas de 0,5% (SANTOS, 1985).

Gráfico 14. Emprego e Desemprego no Brasil: 1970-1980

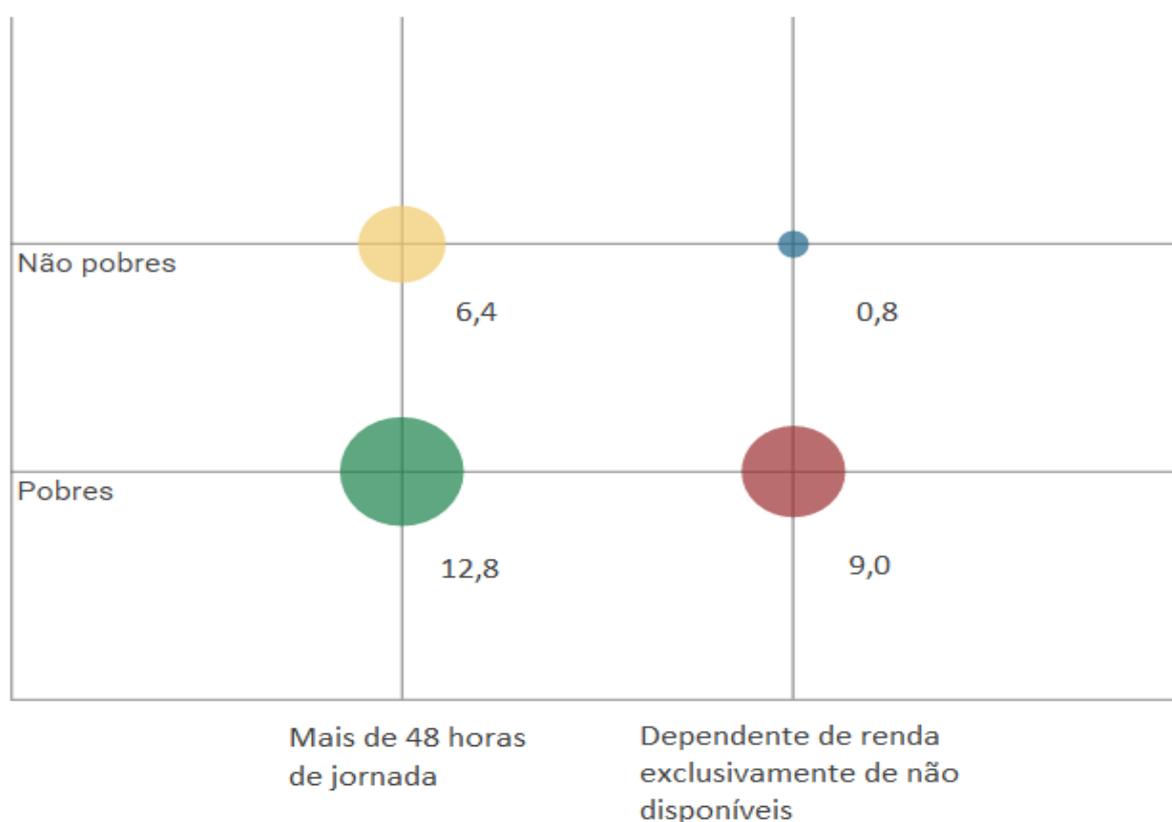


Fontes: elaboração própria a partir do *software* Infogram e com base em PASTORE, José (1983), *Mudança social e pobreza no Brasil: 1970-1980 (O que ocorreu com a família brasileira?)*. São Paulo: Estudos Econômicos – FIFE/Ed. Pioneira, p. 34; Santos (1985, p. 270).

Levando-se em consideração o aumento da sobrecarga familiar para manter os níveis de renda considerados (1/4 do salário mínimo regional per capita para as famílias pobres e acima disso para as não-pobres), tanto no que diz respeito à porcentagem dos membros que trabalham, disponíveis e não-disponíveis (definidos estes como menores de 15 anos e/ou aposentados),

quanto ao aumento da jornada de trabalho para além de 48 horas semanais, verifica-se que aumentou a percentagem de famílias que foram obrigadas a trabalhar mais (em número de pessoas e horas de trabalho), em ambos os tipos, mas que esse aumento foi proporcionalmente maior nas famílias pobres do que nas famílias não-pobres (SANTOS, 1985).

Gráfico 15. Diferença em pontos percentuais de sobrecarga entre famílias pobres e não-pobres (1970-1980)

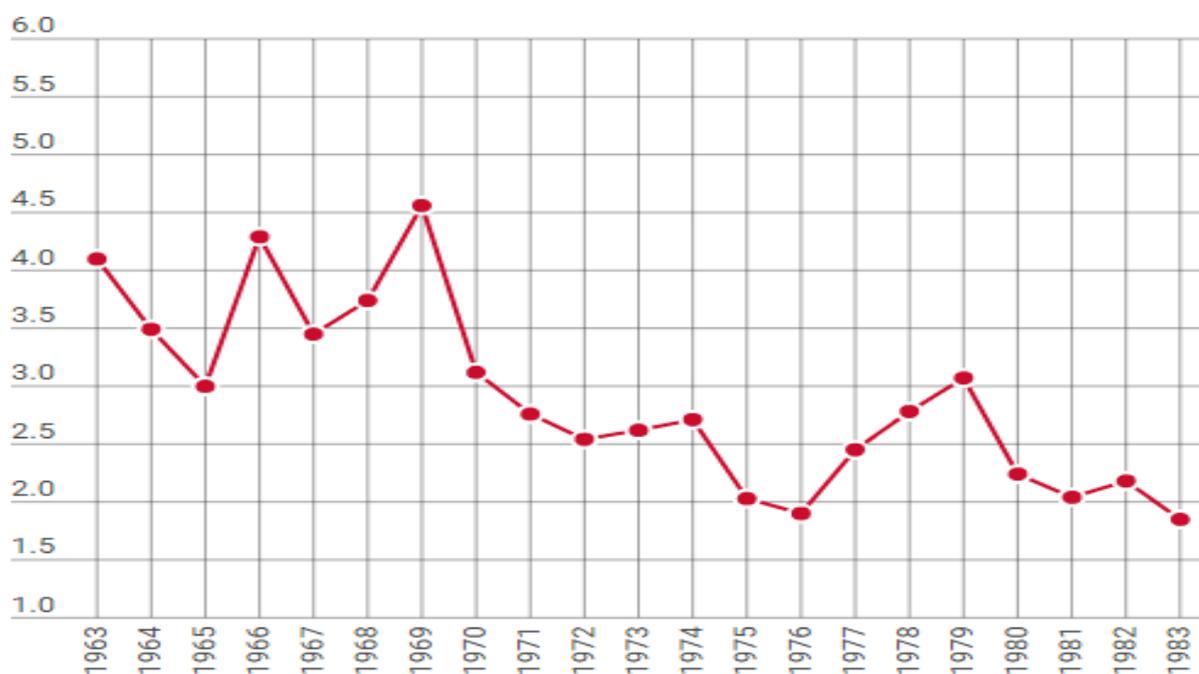


Fontes: idem

A violenta transformação social ocorrida no Brasil nos 21 anos de regime fechado acelerou a mutação da sociedade brasileira em aspectos básicos. As distâncias sociais ficaram maiores, a renda concentrou-se, as famílias trabalham mais e mobilizam mais membros para o trabalho, e em larga medida apenas para permanecer no mesmo lugar. A deterioração do quadro social estimulou a inserção sociopolítica do operariado. Entre 1960 e 1978 o número de sindicalizados urbanos aumentou três vezes e meia e atingia, em 1979, mais de 5 milhões de pessoas. De 1976 a 1983 os sindicalizados passaram, em números absolutos, de pouco mais de 3 milhões para mais de 8 milhões de pessoas, correspondendo a um acréscimo de 174%. São

cada vez mais crescentes as demandas por desconcentração de renda, proteção social e participação política. Nesse quadro, as cidades resumem o país. Trabalhadores industriais, empregados domésticos, desempregados, semiempregados, todos eles fazem parte de uma imensa, sempre crescente massa de pessoas dentro e ao redor das cidades. Eles não constituem grupos sociais em transição. Expressam a peculiar combinação de condições pré-capitalistas e de condições capitalistas altamente desenvolvidas na formação histórica brasileira. Nesse tipo de formação, a mobilidade social vertical é ilusória: a pobreza urbana nada mais é do que a reciclagem da indigência rural (ANDRADE, 1982; SANTOS, 1985). Dentro desse quadro de deterioração social, precarização das relações de trabalho e favelização das áreas urbanas, o gráfico abaixo mostra a redução expressiva dos investimentos federais em saúde e saneamento básico, que são fundamentais para manter mínimos padrões civilizatórios de existência.

Gráfico 16. % Gastos Previstos no Orçamento Geral da União com Saúde e Saneamento (1963-1983)



Fontes: elaboração própria a partir do *software* Infogram e com base em FIBGE, Anuário estatístico, (vários anos), Santos (1985, p. 330).

2. 7 Considerações finais

O objetivo deste capítulo foi salientar as políticas de *Planejamento Governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário*, a partir da reconstituição de cinco temáticas macroestruturais, estratégicas e de grande importância ao longo dos 21 anos de vigência do regime.

Primeiramente, mostrou-se como o autoritarismo dotou-se de *capacidades estatais* para levar a cabo as reformas econômico-institucionais (financeira, fiscal, trabalhista e administrativa), que deslancharam o capitalismo brasileiro enquanto regime produtivo. Cabe apontar que o dinamismo econômico propiciado pelo intervencionismo estatal se deveu, em grande parte, à intensificação dos mecanismos repressivos contra os trabalhadores e a regressividade da política salarial, instituída em 1964, que reduziu os custos do trabalho e transferiu maciçamente rendas para o capital.

A segunda temática foi a do “milagre econômico”. Após a concretização das reformas econômico-institucionais, da estabilização monetária e do controle da inflação, o planejamento governamental levado a cabo pelo regime operou uma inflexão na política macroeconômica via *heterodoxia*, ampliando o acesso ao crédito, captando investimentos externos e enfatizando a produção de bens duráveis e luxuosos de consumo. Apesar das taxas monumentais de crescimento econômico, que chegaram a 13%, tal modelo de consumo induzido pelo Estado reforçou a concentração de renda na classe média para cima, que reproduzia os padrões de consumo vigentes nos EUA. Bem assim, este paradigma consumista vetou a criação bem como a inserção das classes populares no *mercado doméstico de consumo de massas*, que não foi a prioridade estratégica das políticas públicas do regime, contribuindo para o agravamento da exclusão social. Foi nesse ambiente de crescente fechamento, centralização e insulamento burocrático do processo decisório, e sob a liderança do czar da economia, (o Ministro da Fazenda, Delfim Netto), que diversas agências de formulação, execução e gestão da política econômica (CMN, CIP, CDI, CACEX, BNDE) reforçaram a interlocução entre o setor privado e o Estado, canalizando as demandas produtivas do empresariado de modo a planejar as diretrizes do desenvolvimento do capitalismo brasileiro de amplo alcance e no longo prazo. As políticas de proteção do Estado por meio do BNDE favoreceram o forte crescimento e internacionalização das construtoras de grande porte (Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior e Norberto Odebrecht), cujos interesses se faziam representar no âmago da burocracia estatal, sobretudo nos Ministérios dos Transportes, Interior e Minas e Energia. A estrutura repressiva e o completo cerceamento dos mecanismos de *accountability* por parte do

regime possibilitou aos empreiteiros ampliarem suas margens de lucro recorrendo a mecanismos ilícitos, agilizarem obras, violarem a legislação trabalhista e degradarem o meio ambiente. As práticas de cartel, oligopolistas e de corrupção foram as marcas da relação entre o Estado Nacional-Desenvolvimentista Autoritário e os conglomerados econômicos da construção pesada.

A terceira temática macroestrutural (e de relevância salutar na construção da tessitura argumentativa deste capítulo) foi a controvérsia acerca da distribuição de renda, que colocou em veredas opostas os críticos e os defensores das políticas econômicas instauradas no pós-1964, quando da divulgação dos dados do *Censo Demográfico de 1970*. Tal temática é importante porque explora as *reverberações sociais* das políticas de planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário. Por um lado, tendo em vista a concentração social da renda, os críticos do regime apontavam o excessivo economicismo estatístico que norteava a análise de Carlos Langoni e dos demais partidários do regime, aprisionados à ortodoxia convencional e a falaciosa *Teoria do Capital Humano*. Ainda que Langoni apresentasse dados reveladores acerca da reconcentração da distribuição pessoal da renda, o mesmo não empreendeu um esforço de reflexão (minimamente) analítica acerca do caráter multifacetado do fenômeno da desigualdade no Brasil. Por outro lado, os economistas defensores do autoritarismo, ao destinarem um papel central ao crescimento econômico exacerbado, negligenciaram por inteiro a *questão social*, que ocupou uma posição subalterna no âmbito do planejamento governamental autoritário. Ao sacralizarem o crescimento a todo custo, os tecnocratas da política econômica deixaram claro que não haveria mudança de rota com relação à trajetória de persistência do *arrocho salarial*; que não haveria flexibilidade institucional no que diz respeito à dimensão social. Quaisquer medidas substantivas de proteção social foram classificadas como “distributivismo emotivo”, “populismo distributivista”, “paternalismo” ou atinentes à alçada do “estruturalismo”. Portanto, a inclusão social não foi uma prioridade *política* das políticas públicas do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, mas sim o tratamento diferenciado das elites econômicas.

A quarta temática relacionou-se ao II PND e à “campanha contra a estatização da economia”. Para tanto, realizou-se uma interlocução com as distintas interpretações (positiva e negativa) da literatura sobre o II PND. Este, por seu turno, foi concebido como uma estratégia de planejamento governamental do autoritarismo orientada para o aprofundamento e consolidação da industrialização substitutiva de importações via intervencionismo estatal e crescimento com endividamento, bem como para projetar o Brasil como “Grande Potência” no

plano mundial. Portanto, contrariava à retórica neoclássica e às forças do livre mercado. Face ao ativismo estatal fomentado pelo II PND e ao robustecimento das capacidades estatais no sentido de *impor perdas a grupos poderosos* (WEAVER e ROCKMAN, 1993), como o mercado financeiro especulativo, emergiu a “rebelião empresarial” refratária à tendência (repugnante) de “estatização da economia”. O dirigismo econômico e a expansão das empresas estatais sofreram árdua oposição de frações do empresariado industrial, mas sobretudo do capital financeiro e da grande imprensa corporativa e conservadora.

Para estes segmentos era imperiosa a necessidade de desburocratização e de redução da intervenção do Estado como planejador, banqueiro e empresário na economia. Caso contrário, isso conduziria inexoravelmente a um regime totalitário com economia planificada e forte tendência à socialização burocrática. Enquanto no “milagre econômico” (1968-1973), praticamente todo o “bolo” do crescimento foi apropriado pelas elites econômicas via deliberado intervencionismo estatal, em detrimento da maioria da população; no contexto do pós-“milagre” (1974-1985), todavia, em que as altas taxas de crescimento começaram a se exaurir, demandava-se uma atitude mais *arrojada* do empresariado no sentido de destravar as forças produtivas, estimular o investimento e dinamizar a economia. Nesse contexto, a retórica antiestatista emergiu como uma postura oportunista por parte do empresariado e da fração do capitalismo financeiro nacional. Fazendo vista grossa à miríade de incentivos, subsídios e subvenções recebidos tradicionalmente do Estado brasileiro para a produção e o incremento do PIB, o setor privado, *como é de praxe*, pautou-se pela ótica imediatista e obliterou o desenvolvimento numa perspectiva estratégica de longo prazo. A partir daí, delineou-se um discurso conjugando abertura do regime político rumo à democracia *com* liberalismo econômico.

A quinta e última temática ressaltou o declínio do planejamento governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, haja vista a insatisfação de diversos atores sociais, políticos e econômicos com os rumos do regime, que tentava controlar o processo de liberalização política assim como as aspirações democratizantes provenientes da sociedade. Este cenário simbolizou a retirada das elites econômicas da coalizão de suporte ao autoritarismo, e a sua aproximação da classe trabalhadora, contribuindo para a gradual dissolução do regime. Delineou-se, ademais, a emergência de novos atores na cena política, como o PT e o *Novo Sindicalismo*, que, via estratégia de confrontação, enfatizava a mobilização de massas, a ação grevista, a supressão da política de *arrocho salarial* e maior justiça social diante da resiliência do quadro de esgarçamento do tecido social legado pelo autoritarismo. Em

suma, para além da revitalização da democracia, primou-se por uma distribuição mais equitativa da renda, tendo em vista o caráter genuinamente concentrador, elitista, excludente, direcionado para o mercado e particularista do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, que impossibilitou as massas de desfrutarem dos benefícios advindos do “milagre econômico”.

3 O OCASO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A IRRUPÇÃO DAS REFORMAS ORIENTADAS PARA O MERCADO NO BRASIL (1985-2002)

3.1 Introdução

Em 1985, a Nova República recebeu como herança uma economia organizada para gerar um enorme saldo comercial positivo, para pagar pelo menos os elevados juros da enorme dívida externa brasileira, da ordem de 4% do PIB⁹⁹. A outra herança é o *arrocho salarial*, que é bastante amplo, e a população está encontrando, sobretudo os trabalhadores assalariados, condições favoráveis para desfazer este arrocho. Com a Nova República, o que se pretendeu e o que se realizou foi uma volta a um período anterior a 1964. Ou seja, manteve-se, bem ou mal, um certo impulso modernizante da administração (Previdência Social, BNH etc.) e procurou-se voltar a um sistema de liberdades políticas, que existiu efetivamente entre 1946 e 1964. Procurou-se, sobretudo, subtrair do Estado aqueles poderes considerados mais aberrantes em matéria econômica; de modo que, na verdade, o que houve, foi o que disse Raimundo Faoro com muita propriedade: uma viagem redonda. Nós partimos de 1946, voltamos muito atrás em 1964 e agora avançamos...para reencontrar 1946. Os homens que fizeram a Nova República não são novos, são homens que viveram a experiência de 1946 e estão convencidos de que essa experiência é, de fato, a melhor. A bandeira da *democracia* e da *justiça social* são assumidas pelo governo da Nova República, recuperando aspirações que foram emergindo nos anos 1970. Todavia, durante os dez primeiros anos de governo democrático no país a hiperinflação foi o preço pago pela ausência de coesão governamental ou “ingovernabilidade”. Portanto, se a necessidade houvesse de caracterizar em apenas uma frase a performance da economia brasileira durante a Nova República, poderíamos dizer que “dançando por entre a ortodoxia e a heterodoxia a economia brasileira está por completar, quase uma década de turbulência generalizada” (BARELLI, 1986; BENEVIDES e COMPARATO, 1986; BIER; PAULANI e MESSEMBERG, 1988; SADER, 1986; SALLUM Jr. e KUGELMAS, 1993; SINGER, 1986).

⁹⁹ O Estado vê-se cada vez mais aprisionado pela necessidade de servir à própria dívida. Em 1985, os juros da dívida pública, externa e interna, já alcançavam a mais de 10% do PIB e não fora a emissão de novos títulos, o seu pagamento deveria consumir mais de 50% da receita do setor público (SALLUM Jr., 1988).

No início de 1985, depois de uma grande campanha pelas eleições diretas para presidente da República, na qual a participação popular e da classe média foi decisiva, a transição democrática se completou com a eleição do candidato da oposição. No clima de transição pactuada, a ênfase era posta na negociação, na moderação, na unidade nacional. Foi nesse contexto que a expressão *pacto social* surgiu nos discursos de Tancredo Neves, que disputou a presidência com o candidato da situação, Paulo Maluf. Em março do mesmo ano, após uma eleição indireta, foi empossado o novo governo civil, presidido por José Sarney, vice-presidente em exercício, face à doença e posterior falecimento do presidente Tancredo Neves. Sarney fora o presidente do PDS, até a cisão do mesmo, em julho de 1984, e tinha sido um dos expoentes civis do regime militar. A circunstância de José Sarney ter ocupado a Presidência da República foi o fator determinante do retorno ao poder dos setores mais arcaicos e parasitários do capitalismo brasileiro (ALMEIDA, 1996; BRESSER-PEREIRA, 2014; O GLOBO, 12/03/2015; SINGER, 1988).

Já no primeiro ano da Nova República começaram a ficar evidentes os conflitos internos ao pacto democrático. As reivindicações dos trabalhadores eram claramente superiores à capacidade do sistema econômico de atendimento em curto prazo. O governo da Nova República herdou do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) um Estado à beira da falência e estruturas administrativas incapazes de dar suporte material à autoridade política que as medidas de choque pretendiam reconstruir e à capacidade de intervenção que, por seu turno, elas requeriam. De um lado, a ameaça de hiperinflação¹⁰⁰, o forte endividamento externo, a recessão, o desemprego e a crise fiscal do Estado restringiam sua *capacidade* de agir com eficácia. De outro, o aparato administrativo do governo, carente de recursos e de reforma, definia limites difíceis de transpor. Os problemas enfrentados para impor o congelamento constituíram um exemplo definitivo desse tipo de limitação. Não obstante, resgatando todas as aspirações populares dos anos 1970 e as bandeiras da democracia, a Nova República emergiu como expressão da promoção acelerada do desenvolvimento econômico e de reformas sociais (ALMEIDA, 1996; DINIZ, 1997; BRESSER-PEREIRA, 2014; SADER, 1986; SALLUM Jr., 1988).

No plano da política trabalhista temos, em primeiro lugar, a atitude de não-intervenção nos sindicatos, constituindo uma tendência à liberalização do governo da Nova República. A mesma atitude se manteve no campo das negociações salariais. Num movimento antípoda

¹⁰⁰ A inflação, frente à qual o governo militar mostrou total passividade, levou a uma gigantesca transferência de renda da população com renda fixa (assalariados, aposentados, pequenos proprietários rurais e urbanos) para os que ditam os preços, criando ou repassando a inflação (DOWBOR, 1986).

daquele observado nos partidos, devotados à institucionalização política, os sindicatos procuraram desligarem-se do Estado. E desligaram-se também dos partidos existentes. A Nova República mostrou o rompimento, iniciado durante o autoritarismo, do tripé partido-Estado-sindicatos operários vigente no período 1945-1964 e a procura de novas formas institucionais por meio das quais possam relacionar-se. A agenda política do governo pós-autoritário concentrou um grande número de tarefas complexas a serem executadas num curto espaço de tempo: elaborar uma nova Carta Constitucional; tomar medidas de política econômica destinadas a alterar a estrutura agrária e a distribuição da renda; solucionar problemas trazidos pela dívida externa; remover da legislação instrumentos autoritários; criar novos regulamentos para o processo eleitoral e para a ordenação dos trabalhos constituintes. Cabe salientar que, nesse contexto, a proporção da População Economicamente Ativa (PEA) que ganhava um salário mínimo ou menos (incluindo aí aqueles sem renda) manteve-se alarmantemente alta. Em 1978, 1981, 1983 e 1985 essas porcentagens foram da ordem de 46,7%, 39,8%, 43,2% e 42,0%, respectivamente. Além do baixo poder aquisitivo dos trabalhadores, o Brasil da Nova República apresentava indicadores sociais pífios: *90 milhões de pessoas subnutridas, 8 milhões de maláricos, 5 milhões de portadores do mal de Chagas e 1/3 da população adulta analfabeta* (BENEVIDES e COMPARATO, 1986, p. 88). Isso significa dizer que a transição que ocorreu no país deixou para trás algumas tarefas inconclusas, o que o leva a caracterizá-la como uma transição inacabada (CAMPELLO DE SOUZA, 1988; MOISÉS, 1986; SADER, 1986).

O *Pacto Democrático-Popular de 1977*, que presidiu a transição do país para a democracia, entrou em crise no início de 1987. O fato basilar foi o fracasso do Plano Cruzado em estabilizar os preços e estabelecer as bases de superação da grande *Crise Financeira dos anos 1980*. A dupla crise – dívida externa e alta inflação – havia sido instrumental em apressar o fim do regime autoritário; agora se tornava a causa da crise do pacto democrático. A sociedade havia apoiado com entusiasmo o plano de estabilização envolvendo o congelamento dos preços, e sentiu-se traída quando o plano fracassou no início de 1987 e a inflação voltou com força¹⁰¹. Com a entrada em cena da Nova República, e depois de um período de completa indefinição, a heterodoxia impôs-se vitoriosa e pareceu acenar com o fim de todas as mazelas. Contudo, as metas e propostas galvanizadas pela heterodoxia, graças à incapacidade dos regentes, não foram concretizadas em termos práticos, isso em menos de um ano, de modo que a ortodoxia voltou

¹⁰¹ No que diz respeito à política salarial, embora a implementação do Plano Cruzado tenha permitido um aumento do poder aquisitivo dos trabalhadores, tal aumento foi corroído pela forte aceleração da inflação no primeiro semestre de 1987, fazendo o salário real retroceder a níveis anteriores à Nova República (AFFONSO; SAMPAIO Jr., e SCHWARTZ, 1988).

triunfante. Dos doze planos de estabilização, cerca de cinco incluíram congelamento de preços, alguns foram heterodoxos, a maioria deles ortodoxos, porém, todos falharam. O fracasso do Plano Cruzado demonstrou que a Nova República foi incapaz de enfrentar os obstáculos à efetiva redefinição do padrão de acumulação. Tais entraves comprometeram o crescimento e impediram a democratização dos mecanismos de decisão, a qual permitiria o início de uma política sustentada e abrangente de combate à miséria e de redistribuição de renda. Por conseguinte, os pactos inflacionários revelaram-se inviáveis no Brasil da Nova República (AFFONSO; SAMPAIO Jr. e SCHWARTZ, 1988; BRESSER-PEREIRA, 2014; BIER; PAULANI e MESSENERG, 1988; DINIZ, 1997).

Em matéria de política econômica, a “Nova República” não tomou nenhuma providência para modificar a herança do período ditatorial, reiterando a inexistência de uma tradição brasileira de gestão democrática da economia. As principais medidas (o pacote fiscal de 1985, o “Plano Cruzado” e o Plano Bresser) foram adotadas arbitrariamente, mediante decretos-leis, um processo decisório extremamente fechado e um modelo tecnocrático de gestão da economia. Além disso, tais políticas foram marcadas pela falta de transparência e levadas a cabo sem nenhum processo prévio de negociação com o Parlamento, os sindicatos e as lideranças empresariais. O expediente de legislar por meio de “pacotes econômicos” manteve-se inalterado. Atréadas ao insulamento burocrático, à hiperatividade decisória e, em certos casos, à condução presidencial personalista, as chances de consolidação da democracia ficaram comprometidas pelas condições de vida calamitosas em que se encontravam a maioria da população. O enorme desequilíbrio na distribuição de renda, a forte concentração da propriedade fundiária, o nível extremamente baixo dos salários, sobretudo do mínimo, a precariedade da legislação que regulamentava a relação capital-trabalho e a enorme insuficiência e ineficiência dos serviços públicos colocaram a sociedade brasileira diante de um difícil desafio: *a necessidade de conciliar liberdade política e conquistas sociais efetivas*. As pressões da base para o topo da sociedade fortaleceram a autonomia dos centros de poder que antes costumavam ser subalternos. O Congresso Nacional, o Judiciário, os governos estaduais e os partidos políticos ganharam mais latitude de ação em relação à Presidência da República. Todavia, forte quanto às prerrogativas que acumula e ao poder decisório que concentra, o Estado brasileiro revela extrema debilidade para executar e fazer cumprir as políticas que formula (AFFONSO; SAMPAIO Jr. e SCHWARTZ, 1988; BARELLI, 1986; CHAUI, 1986; DINIZ, 1997; LOUREIRO e ABRUCIO, 2002; O GLOBO, 12/03/2015; SALLUM Jr., 2003).

Após esta introdução, o objetivo central deste capítulo, dividido em 5 (cinco) seções, é abordar, no período 1985-2002, o declínio do planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista de longo prazo, tendo em vista o insucesso da Nova República em combater a inflação e a emergência, nos anos 1990, das reformas orientadas para o mercado. Estas, por sua vez, fomentaram a apropriação privada do patrimônio público pelos circuitos globais do capital, aumentaram a vulnerabilidade da economia brasileira ao sistema financeiro internacional e provocaram o esgarçamento do tecido social, em vista do desemprego elevado, do agravamento da miséria e da crescente informalidade no mercado de trabalho.

Assim sendo, a segunda seção analisa o fracasso da Nova República em combater a inflação, por conta da concepção e implementação de diversos planos ortodoxos e heterodoxos de estabilização monetária malsucedidos, do aumento do conflito distributivo entre empresários, sindicatos e trabalhadores e da ausência de um pacto social. A concretização desse pacto possibilitaria minimizar o *déficit de inclusão social* legado pelo Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985).

A terceira seção ressalta o primeiro experimento das reformas neoliberais, sobretudo a partir da chegada de Fernando Collor de Mello à Presidência da República (1990-1992). À revelia das agremiações políticas, do Parlamento e da construção de uma coalizão majoritária para assegurar a estabilidade política conducente à governabilidade, Collor tenta controlar a inflação e implantar radicalmente o neoliberalismo no Brasil. O seu governo não se constituiu segundo os parâmetros do “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988). Para levar a efeito suas reformas, o presidente instituiu discricionariamente os Planos Collor I e II (também fracassados), demitiu servidores públicos e privatizou empresas estatais a fim de reduzir a máquina estatal. Após envolvimento em grande escândalo de corrupção, Collor sofreu impeachment em 1992 e foi substituído pelo presidente Itamar Franco. Este tinha como Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que criou o Plano Real, controlando a inflação acelerada, estabilizando a macroeconomia e elegendo-se presidente da República em 1994.

A quarta seção salienta a segunda fase das reformas orientadas para o mercado, que coincide com a emergência de Fernando Henrique Cardoso à presidência. Este contexto foi marcado pela consolidação e aprofundamento das políticas liberalizantes iniciadas por Collor. A supremacia da ótica fiscalista da *corrente liberal fundamentalista* da burocracia econômica, encastelada no Ministério da Fazenda e no Banco Central, ensejou a reorientação do Estado no sentido da estabilização macroeconômica, sem qualquer interesse na implantação de uma

política desenvolvimentista. A política social foi relegada a um patamar secundário e integralmente subordinada às políticas monetária e de estabilização macroeconômica. Tanto a primeira como a segunda fase das reformas orientadas para o mercado aspiravam “enterrar” o legado institucional Nacional-Desenvolvimentista (1930-1985) da “Era Vargas”. O primado da agenda curto-prazista de estabilização monetária e da subordinação do Brasil à globalização financeira contribuiu para o agravamento dos indicadores sociais e, acima de tudo, inviabilizou, no longo prazo, o planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista *com* inserção social dos mais pobres.

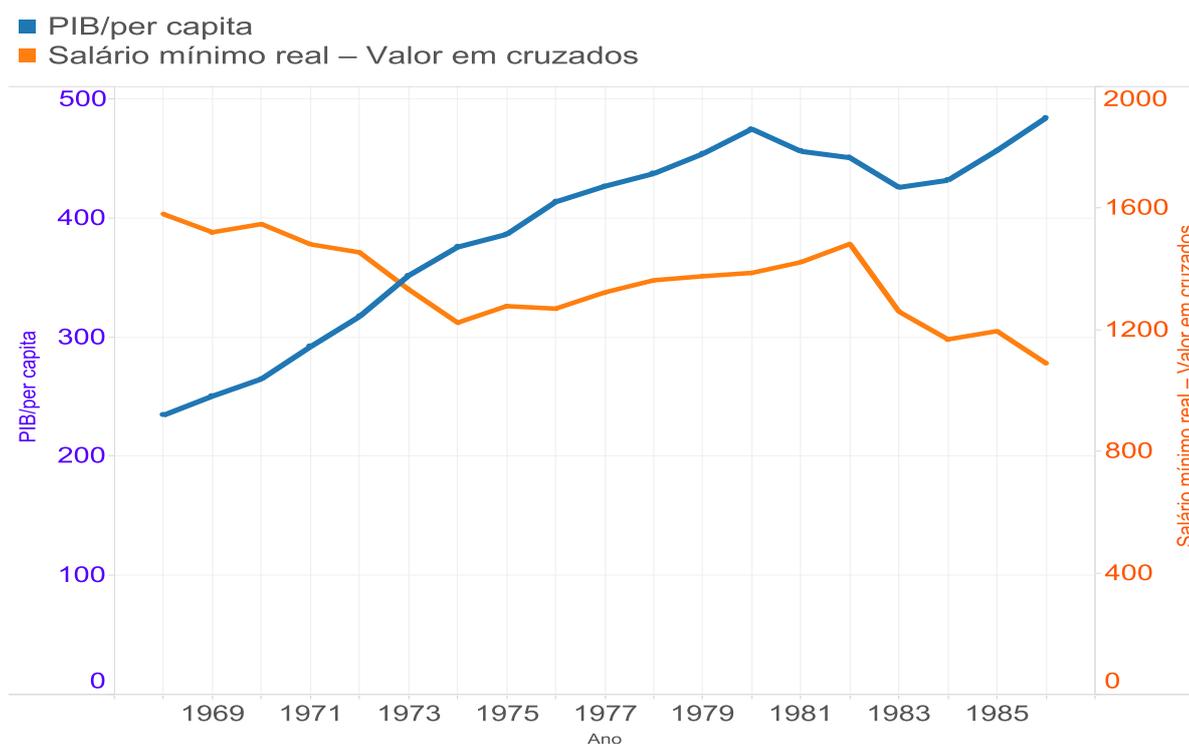
A quinta e última seção realiza as considerações finais do capítulo.

3. 2 As agruras da Nova República e a euforia do Plano Cruzado: inflação exacerbada, conflito distributivo e inércia do planejamento governamental de longo prazo (1985-1989)

No limiar da Nova República, observou-se a precarização das condições de vida da massa trabalhadora enquanto um legado perverso de duas décadas de supremacia do autoritarismo político. Primeiramente, configurou-se um achatamento salarial com uma acentuada deterioração do salário mínimo, na época equivalente a US\$ 40, inferior, portanto, ao que vigorava em inúmeros países latino-americanos. Segundo, a proporção da PEA situada na faixa de um salário mínimo ou sem rendimentos alcançou o montante de 42%, segundo dados do IBGE para o ano de 1985; nesse mesmo ano, era de 60% a percentagem dos que ganhavam até dois salários mínimos. Alta, ainda, seria a proporção da população excluída do âmbito de atuação das agências prestadoras de serviços públicos essenciais, como distribuição de água, energia elétrica e saneamento básico. Tais dados revelam que um enorme contingente da população brasileira se situava abaixo dos níveis mínimos de subsistência. As demandas por reposição salarial e melhoria das condições gerais de vida dos diferentes setores assalariados tornaram-se cada vez mais frequentes. Assim é que, nos primeiros seis meses de 1985, ocorreram 279 paralisações, contra 349 durante todo o ano de 1984, sendo 60% dessas greves no setor industrial, principalmente na região metalúrgica de São Paulo. A pauta de demandas das greves operárias não se restringia à questão dos aumentos salariais, incluindo itens como a redução da jornada de trabalho de 48 para 40 horas semanais, a trimestralidade dos reajustes ou ainda a estabilidade no emprego. Portanto, os dados referentes à Nova República indicam claramente que os trabalhadores, e seus sindicatos, responderam com mais greves aos frequentes apelos de moderação das demandas e de *pacto social* emitidos pelo governo Sarney,

durante seu primeiro ano, assim como multiplicaram as paralisações no período de vigência do Plano Cruzado (ALMEIDA, 1988; DINIZ, 1997).

Gráfico 17. Evolução do Produto Interno Bruto per capita e do Salário Mínimo Real (1968-1986)



Fonte: elaboração própria a partir do *software* Tableau e com base em Almeida (1988, p. 346)

Obs. No gráfico acima são usados dois eixos Y, sendo o da esquerda referente ao PIB per capita e o da direita referente ao salário mínimo real. Esse recurso é útil quando queremos comparar duas séries que variam em escaladas muito distintas.

A Nova República não é um bloco homogêneo¹⁰², mas um conjunto de forças heterogêneas que podem ser divididas numa ala mais conservadora (liderada pelo Ministro da Fazenda e braço direito de Tancredo Neves, Francisco Dornelles, juntamente com Antônio Carlos Braga Lemgruber, na presidência do Banco Central, este último egresso de um banco privado, o Banco Boa Vista), expressando os interesses de parte da burguesia monopolista

¹⁰² O “neo-estruturalismo” entrou para o governo inicialmente na pessoa do Ministro do Planejamento, João Sayad, que chamou para a sua assessoria Pêrsio Arida. Mas, entre março e agosto de 1985, a política econômica foi chefiada por Francisco Dornelles, que tentou levar a cabo um programa de ajuste “ortodoxo”, visando a conter a inflação dos produtos e serviços privados e principalmente públicos, bem como chegar a um acordo com o FMI e os credores externos. Ao longo dos cinco meses de execução desta política, a equipe Dornelles/Lengruber conseguiu suscitar a oposição dos mais variados setores das classes empresariais e da burocracia estatal. Em agosto de 1985, Dílson Funaro assumiu o Ministério da Fazenda e o comando da política econômica. Pode-se dizer que a partir deste momento, boa parte dos “economistas do PMDB” passou a exercer poder decisivo sobre a formulação e execução da política fiscal, monetária, cambial, de preços, salários etc. (SALLUM Jr., 1988; SINGER, 1988).

nacional e internacional, parte do estamento militar e os velhos rincões do autoritarismo, e uma ala mais progressista, representando a burguesia modernizante dos empresários liberais, os economistas estruturalistas do PMDB, as novas lideranças políticas surgidas ainda na agonia do autoritarismo. Na verdade, é a ala progressista que personaliza a Nova República e apresenta um projeto próprio de organização da sociedade brasileira, com a ala conservadora fazendo às vezes mais de um freio ao avanço das conquistas sociais, do que propriamente apresentando um projeto alternativo. Nesse veio analítico, a política econômica da Nova República implicou um controle mais rígido dos preços das empresas privadas e estatais e permitiu uma política salarial mais flexível, que acarretou uma elevação do salário real de quase 6% somente no primeiro semestre de 1985 (MANTEGA, 1986).

No dia 28/02/1986, o Presidente da República, estabeleceu pelo Decreto-Lei n. 2.283, o Plano de Estabilização Econômica (ou Plano Cruzado), objetivando *combater a inflação sem reduzir a taxa de crescimento econômico*¹⁰³, retomar o desenvolvimento, promover a renegociação da dívida externa e restaurar plenamente a democracia¹⁰⁴. Trata-se de uma política comprometida com o esforço de não descarregar sobre os assalariados os custos do controle da inflação. O Plano Cruzado teve conotações de uma “redenção moral”, depois de anos de arbítrio e de crescimento acelerado às custas da exacerbação de um padrão extremamente concentrado de distribuição da renda. Esse conjunto de expectativas traduziu-se na experiência heterodoxa de estabilização econômica e representava uma ruptura com a orientação ortodoxa prevalecente na fase anterior. A rejeição do enfoque monetarista da inflação e a desconfiança em relação às receitas recessivas do FMI eram então dominantes (ALMEIDA, 1996; DINIZ, 1997; MACARINI, 2007).

¹⁰³ O plano nascera da progressiva convergência entre os dois grupos de economistas heterodoxos, com visões inicialmente bastante diversas sobre os determinantes da inflação e sobre os meios mais adequados de debelá-la, mas igualmente dispostos a buscar um ajustamento não-recessivo. O consenso construiu-se em torno da aceitação do caráter eminentemente inercial da inflação, resultante da indexação generalizada da economia. Quebrar o vínculo entre a inflação futura e a passada tornava-se, assim, condição para o retorno a um sistema estável de preços (ALMEIDA, 1996).

¹⁰⁴ O documento intitulado “Compromisso com a Nação”, firmado entre PMDB e PFL, estabelecia esses princípios no bojo da Nova República, bem como selava o pacto entre oposicionistas e dissidentes do velho regime. Nele havia menção explícita ao fim da contenção salarial e à liberdade sindical. No conjunto, reiterava as principais teses peemedebistas e expressava a crença na viabilidade de um desenvolvimentismo de feição social. Com efeito, a coincidência entre o discurso do partido do presidente e a equipe de governo não era perfeita. O ministério formado por Tancredo Neves - e herdado por José Sarney - ficava algo à direita do Compromisso e das promessas públicas. Refletia o equilíbrio real das forças que haviam assegurado a vitória do Colégio Eleitoral e, também, a inclinação pessoal do presidente eleito. Uma gorda fatia do novo governo foi entregue a conservadores dissidentes do regime militar: Telecomunicações, Minas e Energia, Segurança e Informações. O Ministério da Fazenda e o Banco Central foram parar nas mãos de dois defensores de políticas de ajustamento, contrárias ao ideário peemedebista. Inaugurado o primeiro governo civil, os acenos de pacto social desapareceram, dando lugar a uma política econômica que combinava forte acento ortodoxo com concessões importantes à heterodoxia (ALMEIDA, 1996; MACIEL, 2012).

O ano de 1986 iniciou-se com uma inflação de 400% ao ano, agravando-se o peso da dívida externa, que alcançou a cifra de US\$ 104 bilhões, o que configurava uma situação particularmente crítica. A nova política de estabilização implicou congelamento de preços¹⁰⁵ e de taxas de câmbio; a conversão de todos os contratos pela média dos últimos seis meses; a reversão da tendência de queda da receita tributária; a recomposição dos preços e serviços das empresas estatais; a redução do serviço da dívida interna; a reforma monetária com desindexação e tablitras de conversão de cruzeiros em cruzados; o congelamento de salários previamente reajustados pelo salário real médio dos últimos seis meses, acrescido de abono de 8% a 16% para o salário mínimo; a escala móvel (gatilho salarial) caso a inflação superasse 20%, e o seguro-desemprego. A população (“fiscais do Sarney”) foi convocada para fiscalizar o tabelamento de preços e a implementação do Plano Cruzado foi acompanhada de uma política monetária expansionista e de juros baixos. Com isso, cerca de US\$ 10 bilhões foram colocados na economia. O resultado foi uma fortíssima expansão do consumo, do crédito e do emprego. A taxa de desemprego, que era de 10,5% em 1985, caiu para 2,5% em 1986. O crédito teve aumento de 40% em valores nominais (ALMEIDA, 1996; DINIZ, 1997; MACIEL, 2012; O GLOBO, 12/03/2015; SALLUM Jr., 2015; VALOR ECONÔMICO, 26/02/2016).

As primeiras manifestações dos dirigentes sindicais foram de condenação da política de estabilização. Logo após sua edição, as centrais rivais, Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat), denunciaram-na como uma nova forma de arrocho salarial, alertaram para seu impacto recessivo e ameaçaram com a greve geral¹⁰⁶. A unanimidade de posições dos sindicalistas rompeu-se em pouco tempo. Já na primeira semana, o ímpeto oposicionista dos dirigentes da Conclat vergou sob o peso do apoio popular ao Cruzado. Quando a Conclat se transformou em Central Geral dos Trabalhadores (CGT), no final de março de 1986, já era total sua adesão à política antiinflacionária do governo Sarney (ALMEIDA, 1996; MACIEL, 2012).

¹⁰⁵ O congelamento de preços acirrou os conflitos intra-empresariais entre clientes e fornecedores. As tentativas de burlá-lo caracterizaram o comportamento empresarial desde o início. Apesar das pressões empresariais e das já visíveis distorções que provocava, o governo não cogitava encerrar o congelamento de preços. De medida de combate à inflação ele se transformara em trunfo político eleitoral dos candidatos do partido majoritário da coalizão governista, que disputavam os executivos estaduais e cadeiras no Parlamento e Assembleias (ALMEIDA, 1996).

¹⁰⁶ A oposição ao plano de estabilização estava ancorada em argumentos econômicos e políticos. Os primeiros apoiavam-se em diagnóstico feito pelo DIEESE e enfatizavam o impacto negativo da nova política sobre os salários e suas consequências recessivas sobre a economia. Os argumentos políticos sublinhavam a forma autoritária de imposição da nova política, de surpresa, por decreto presidencial, sem discussão prévia com a sociedade. Denunciavam, ademais, o efeito desmobilizador do congelamento de salários sobre a luta sindical (ALMEIDA, 1996).

A avaliação positiva das medidas foi reforçada pela divulgação dos resultados do programa ao longo dos seus quatro primeiros meses de vigência. Segundo dados do IBGE, de março a junho de 1986 o setor organizado da economia havia gerado 386 mil novos postos de trabalho, o que representava um aumento de 20% em relação ao mesmo quadrimestre do ano anterior. No inebriante clima de euforia que tomou conta da sociedade brasileira, as velhas convenções foram agora associadas com a democracia. De fato, para muitos, os aumentos salariais, começados em 1985 e vigorosamente confirmados em 1986 marcaram uma diferença fundamental entre o desempenho da economia sob o regime militar (crescimento sem distribuição) e um crescimento mais equitativo tornado possibilitado pelo retorno à democracia (ALMEIDA, 1996; CASTRO, 1994; DINIZ, 1997; FUNARO, 1986; MACIEL, 2012; SOLA, 1988). O sucesso inicial do plano, que derrubou a inflação de 14,98% em janeiro para uma deflação de 0,58% em abril, como em um passe de mágica, encantou os políticos do PMDB que enfrentariam as eleições de novembro para governador. Funaro era visto como fiador da estabilidade e ovacionado por onde passava. E Sarney transformou-se de um presidente fraco em um líder popular (VALOR ECONÔMICO, 26/02/2016).

Ao decretar o Plano Cruzado, o Presidente José Sarney afirmou a autoridade política do Estado e a sua em particular: *determinou o bloqueio do funcionamento do mercado*; transformou o estado momentâneo das flutuações econômicas em norma a ser obedecida por todos; fez de cada consumidor - antes dependente das flutuações de um sistema econômico comandado pelo capital - um agente de controle do édito presidencial, portador de uma parte do seu poder. Antes era a sociedade que bloqueava o Estado, que reduzia sua capacidade de conduzi-la. Com o Cruzado, entretanto, é o Estado que passa a bloquear o funcionamento regular da sociedade ordenando-a, ao menos aparentemente, como nunca. Combinando congelamento de preços e abono salarial, melhor distribuição da renda com segurança de manutenção da renda real, o Plano de Estabilização obteve enorme adesão popular. Esta garantiu a eficácia imediata à determinação presidencial. No auge do entusiasmo, chegou-se a dizer que “a reforma monetária soldou Estado e Sociedade, numa experiência singular na história do país”. O chefe do governo foi mais longe ainda, personalizando a relação: “o presidente é o povo, o povo é o presidente¹⁰⁷”, disse em discurso pronunciado no Nordeste. Com o Cruzado inaugurou-se um período - breve - de “paz social” (SALLUM Jr., 1988).

¹⁰⁷ A administração da política econômica virou operação de guerra contra os “inimigos do povo” e do Presidente (SALLUM Jr., 1988).

O Plano Cruzado coroou de êxito o árduo processo pelo qual a Presidência passou aos poucos a subordinar o ministério e os partidos políticos. O provável sucesso do Plano seria capitalizado diretamente pelo presidente e sua equipe. Além dos efeitos distributivos do Plano Cruzado em favor dos assalariados, o próprio congelamento produziu um resultado importante: *bloqueou o exercício do poder social dos capitalistas em seu conjunto* - especialmente das empresas de porte - que se viram impedidos de retomar, por meio da aceleração inflacionária, os ganhos reais obtidos pelos assalariados em 1985. O entusiasmo que cercou a política de choque está retratado nos resultados das pesquisas de opinião pública. Um mês após sua edição, 80% dos entrevistados pelo *Datafolha*, nas principais capitais brasileiras, consideravam o governo Sarney ótimo ou bom, contra 33% três meses antes (CARDOSO, 1987; DINIZ, 1997; SALLUM Jr., 1988).

As primeiras reações empresariais acompanharam a atitude positiva da imensa maioria da população. As mais expressivas lideranças patronais saíram a público para apoiar a política de estabilização. Suas declarações coincidiam com a avaliação dos empresários individuais, aferida por pesquisas de opinião. Ao terminar o primeiro semestre de 1986, a repercussão do Plano Cruzado no meio empresarial ainda era bastante positiva. Os dados da pesquisa Painel de Executivos, realizada pela revista *Exame* em julho de 1986, mostravam altos índices de aprovação ao governo. Entre os empresários entrevistados, 82,1% consideravam de bom a excelente o desempenho do presidente, índice expressivamente superior aos 49,7% e 48,4% verificados em julho de 1985 e janeiro de 1986. Mais favorável ainda era a avaliação do ministro Dílson Funaro, classificado na categoria excelente e bom por 94,1% dos empresários e defensor do plano de estabilização como instrumento de crescimento com estabilidade, geração de empregos e justiça social. A característica mais marcante e paradoxal do Plano Cruzado em sua primeira versão foi o contraste entre o velho e o novo, entre continuidade e mudança. Ou seja, entre medidas redistributivas, socialmente progressistas, de um lado, e de outro, o *caráter ultraconservador dos processos decisórios*, das técnicas de ação governamental e da forma de apresentação das medidas¹⁰⁸. O Plano Cruzado, cuja função inicial foi também a de instrumento político para redução da aguda incerteza econômica, redundou em seu oposto (ALMEIDA, 1996; DINIZ, 1997, 1989; FUNARO, 1986; SOLA, 1988).

¹⁰⁸ Quando de sua concepção, o plano foi mantido em sigilo, excluindo-se a participação de atores relevantes, como grupos de interesse, partidos e setores da burocracia estatal fora do núcleo constituído pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento. Apesar de o êxito do programa depender de forte base de apoio popular, não foram criados os mecanismos necessários para viabilizar a participação, como canais de consulta, espaços de negociação e maior transparência e reestruturação do processo decisório (DINIZ, 1997; 1989).

A pressão do aumento do consumo induziu a elevação dos preços dos produtos não tabelados e o aumento da oferta dos produtos com preços de fato congelados. Como estes últimos formavam a maior parte da cesta de consumo, o efeito inicial sobre o custo de vida foi pequeno. Porém, paulatinamente produtos com preços congelados em nível baixo começaram a desaparecer dos supermercados e das lojas de departamentos, passando a ser encontrados apenas em pequenos estabelecimentos, de fiscalização mais difícil, e com preços majorados. O desaparecimento derrotou os “fiscais do Presidente”, que não encontraram qualquer apoio nos órgãos governamentais para coibir a sonegação de mercadorias e a prática do mercado negro. O “Cruzadinho¹⁰⁹” na verdade intensificou a pressão inflacionária, à medida que os empréstimos compulsórios acarretaram forte aumento do preço dos combustíveis. Em agosto de 1986, a inflação até então reprimida começou a romper as amarras. A cobrança de “ágio” acima dos preços de tabela se generalizou, inclusive sobre as matérias-primas. Multiplicaram-se os casos de produtos que mudavam de marca exclusivamente para fugir ao congelamento (os preços estavam tabelados de acordo com as marcas dos produtos industrializados) e os “ágios” eram cada vez maiores (OLIVEIRA, 1986; SINGER, 1988).

Já descrentes com os rumos que o plano econômico tomava e com a aceleração da inflação, que encerraria 1986 em 65,04%, os economistas começaram, em outubro do mesmo ano, a confeccionar o Cruzado II, um pacote de medidas bem mais duras do que o anterior que só seria anunciado seis dias depois das eleições de novembro. Na preparação desse pacote surgiram três propostas. O Ministério do Planejamento queria fazer o controle da demanda por meio de um ajuste fiscal pelo Imposto de Renda; o Ministério da Fazenda advogava o aumento de preços para produtos selecionados, de consumo de elite, e a elevação de impostos indiretos; o Banco Central era favorável ao aumento do Imposto de Renda e ao corte nas despesas públicas. Configurou-se, portanto, um impasse institucional na burocracia econômica da Nova República. Sarney arbitrou a favor da Fazenda. Era o Cruzado II, que foi considerado um estelionato pela sociedade. O pacote trazia um aumento de mais de 100% na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) cobrado sobre o preço final dos automóveis, bebidas alcoólicas e cigarros. Além de uma lista de aumento de preços: 60% para a gasolina e o álcool; 80% para os automóveis; 25% para o açúcar; 30% para as tarifas de telefonia; 80%

¹⁰⁹ Trata-se de um modesto pacote de medidas editado em 23/07/1986 que criava empréstimos compulsórios sobre gasolina, álcool, automóveis e viagens internacionais. Era uma iniciativa para esfriar a demanda e levantar recursos para estimular os investimentos públicos, conforme o desejo de Sarney. Contudo, o pacote era tímido demais para conter o consumo. Com a liberação de importações e redução das exportações para abastecer o mercado interno, a partir do segundo semestre a balança comercial passou a acumular déficits (VALOR ECONÔMICO, 26/02/2016).

para as tarifas postais; 40% para a energia elétrica. Todos os demais preços da economia começaram a ser reajustados na base de 100%. A inflação mensal, medida pelo IGP-DI, saltou de 0,63% em julho para 7,56% em dezembro e 27,58% em maio de 1987. O ajuste fiscal embutido no Cruzado II correspondia a 4,5% do PIB (VALOR ECONÔMICO, 26/02/2016).

O Cruzado II, uma tentativa de recomposição da capacidade de poupança do setor público, romperia definitivamente com o congelamento de preços e, de forma tal, que a aceleração inflacionária por ele provocada tornaria o gatilho salarial impotente para impedir a desvalorização desmesurada do salário real. A queda deste refletir-se-ia na desaceleração do consumo, enquanto que o aumento da taxa nominal de juros, que acompanharia a escalada da taxa de inflação, iria impor custos financeiros reais crescentes aos setores produtivos da economia. Após a edição do Cruzado II, as tentativas do governo de dar prosseguimento aos programas de estabilização econômica não conseguiram reverter o descrédito provocado pelo insucesso dos primeiros experimentos (BIER; PAULANI e MESSENERG, 1988; BRESSER-PEREIRA, 1987; DINIZ, 1997; MACIEL, 2012).

No limiar de 1987, começaram a surgir os primeiros sinais de inquietação no meio empresarial, ganhando destaque as manifestações de dúvida quanto à validade e à viabilidade do congelamento de preços. Assim, generalizaram-se os pronunciamentos contra a prorrogação do congelamento por um período indefinido, incluindo desde declarações individuais até manifestações de dirigentes das principais entidades de classe, como a FIESP e a FIRJAN. Em 05/01/1987 foi divulgado o *Manifesto das Entidades Empresariais de São Paulo*, defendendo a substituição do regime da economia dirigida pelo da economia de mercado bem como da vontade burocrática pelo sistema da livre competição da eficácia. Nessas ocasiões, os empresários exercitariam antes o seu poder de veto do que a capacidade de oferecer caminhos alternativos. A unanimidade na condenação do excesso de gastos, do gatilho salarial e do “dirigismo econômico” representavam em grande parte um reflexo da oposição generalizada, aberta ou velada, ao congelamento de preços. Por outro lado, para o presidente Sarney, finalmente, medidas capazes de provocar a desaceleração do crescimento, o aumento geral da carga tributária ou a suspensão do congelamento seriam altamente desaconselháveis. Preocupado em manter os altos índices de popularidade, o presidente revelava-se contrário a medidas de austeridade, preferindo um *tratamento parcial e localizado* dos problemas mais urgentes (DINIZ, 1997).

Delineou-se a incompatibilidade das posições de empresários e trabalhadores sobre realinhamento de preços e política salarial, inclusive sobre a fixação do novo salário mínimo e

critérios para os reajustes. Mais uma vez tornavam-se explícitas as dificuldades para a realização de um novo *pacto social* em torno do programa de estabilização econômica definido pelo governo. Ao concluir o ano de 1986, a experiência do Plano Cruzado, em sua formulação original, havia, portanto, chegado ao fim sem alcançar os resultados almejados. As perspectivas apontavam para a retomada do processo inflacionário e a reedição da corrida entre preços e salários. Nesse contexto, observou-se *o esgotamento das condições para articular o propalado pacto social*, dadas a baixa credibilidade do governo e a descrença generalizada em sua capacidade de administrar com eficácia um programa de estabilização, além do acirramento das divergências entre capital e trabalho. Alicerçadas nas análises do DIEESE, as lideranças sindicais durante toda a Nova República, lutaram por uma recomposição significativa do poder de compra do salário mínimo. Essa demanda esbarrou na resistência dos ministérios econômicos temerosos dos efeitos inflacionários do reajuste reivindicado (ALMEIDA, 1988; DINIZ, 1997).

A morte do Plano Cruzado ocorreu rapidamente e em seu atestado de óbito figura algo como “infecção inflacionária generalizada atingindo todos os órgãos vitais, acelerando o desenvolvimento de uma lesão metastática de indexação” (PASTORE, 1986). Do final de 1986 até a metade de 1987, a inflação explodiu, a produção e o emprego ameaçaram entrar em colapso, o balanço de pagamentos tornou-se insustentável e, pela primeira vez na história brasileira do pós-1930, as empresas estavam à beira da falência. O desastre ensinou aos agentes econômicos várias lições amargas que relembrou a experiência de 1979-1980: (1) o crescimento não poderia ser garantido; (2) não havia nenhuma maneira de se proteger contra a instabilidade inflacionária, e (3) talvez mais significativamente, não se poderia confiar nos anúncios de política e nos pacotes econômicos do governo (CASTRO, 1994). Com o tempo, o congelamento transformou-se de meio em fim, em parte porque os economistas heterodoxos se deslumbraram com a popularidade do Plano Cruzado, em parte porque este converteu-se de projeto econômico em plano eleitoral para 15 de novembro de 1986. Tal mudança de concepção realmente foi a sentença de morte do plano de estabilização como projeto econômico digno de respeito (SIMONSEN, 1986).

No contexto de falência do Plano Cruzado, marcado pela crise da dívida, pela fragilidade da posição do Brasil em face dos países credores e pela pressão dos meios financeiros internacionais¹¹⁰, observou-se uma adesão à ortodoxia liberal, em detrimento da proposta de

¹¹⁰ No dia 20/02/1987, com as reservas cambiais exauridas, o presidente José Sarney anunciou a suspensão unilateral e por prazo indeterminado de todos os pagamentos de juros relativos à dívida de médio e longo prazos com bancos comerciais estrangeiros, apresentando a sua decisão como medida de defesa das reservas

combate à inflação sem recessão. Evidenciou-se, portanto, o estreitamento da agenda pública, delineando-se de fato os contornos de uma pauta minimalista, em que a *questão social* perdeu espaço e os aspectos econômicos ligados ao controle da inflação adquiriram primazia. A crise e o *manejo da política econômica de curto prazo* fizeram com que diversos agentes econômicos tivessem suas participações na renda nacional fortemente reduzidas. Assim, há na economia brasileira um forte potencial de reaceleração inflacionária decorrente da vontade de tais setores virem a recuperar suas antigas fatias na renda nacional (DINIZ, 1997; KANDIR, 1986; MACARINI, 2007).

As dificuldades do Cruzado são um exemplo claro de como a correlação de forças da Nova República não foi capaz de implementar as mudanças estruturais necessárias para criar as bases econômicas e institucionais no sentido de viabilizar uma administração “heterodoxa” dos problemas de curto prazo. Além disso, não promoveu as mudanças no padrão de desenvolvimento que permitissem a melhora na distribuição de renda. O seu fracasso, além de criar uma situação econômica extremamente delicada, provocou o desgaste de uma série de bandeiras que constituíram os princípios básicos de uma política econômica alternativa à ortodoxa. Em menos de dois anos o governo Sarney desmoralizou o congelamento de preços, a moratória, a política de distribuição de renda via salários, a reforma agrária e a capacidade do Estado como instrumento de política social. Pior ainda, a incapacidade do governo Sarney para articular uma estratégia econômica coerente reforçou junto a importantes setores da população e do empresariado¹¹¹ o sentimento autoritário de que o país não conseguia conciliar democracia com racionalidade na administração econômica (AFFONSO; SAMPAIO Jr., e SCHWARTZ, 1988; MACARINI, 2007).

Com a substituição do ministro Dílson Funaro¹¹² por Luiz Carlos Bresser- Pereira, em abril de 1987, na pasta da Fazenda, formulou-se uma nova proposta. Bresser-Pereira desfechou

internacionais do país e como ponto de partida de uma nova fase do processo de renegociação da dívida externa. Eis, portanto, a declaração da moratória da dívida externa (DINIZ, 1997; VALOR ECONÔMICO, 26/02/2016).

¹¹¹ Com a redemocratização do sistema político, em 1985, o modus operandi dos conglomerados da construção civil foi modificado. Se durante a ditadura as atenções das empreiteiras estavam voltadas para o Poder Executivo - ministérios e empresas estatais - com a abertura para a democracia a correlação de forças muda e os empreiteiros tentam se adaptar. As grandes empreiteiras de obras públicas passam a atuar junto às bancadas parlamentares e aos partidos políticos, porque o Legislativo ganha força. Bem assim, passam a ser ativos para obter emendas parlamentares e verba para obras. Com a revitalização da democracia, as empreiteiras consolidaram a sua importância no Parlamento, no processo eleitoral e na agenda de políticas públicas. O fato é que este segmento do empresariado produtivo fez uma transição bem-sucedida para a democracia, na medida em que se apropriou de parte do aparato estatal durante a ditadura e lá permaneceu (CAMPOS, 2014; 2015).

¹¹² Na famosa frase do ministro da Fazenda (e a fantasia de muitos que acreditaram nela), o Brasil estava pronto para alcançar “taxas de crescimento japonesas com taxa de inflação Suíça”. Foi tentador acreditar que as convenções prévias concernentes ao crescimento e à estabilidade tinham de alguma forma sido submetidas a um glorioso avivamento (CASTRO, 1994).

o segundo choque heterodoxo em 16 de junho de 1987, o Plano Bresser, tratando de evitar o que ele e seus companheiros de heterodoxia consideravam terem sido os erros fatais do Plano Cruzado. Esse choque, que na realidade foi mais ortodoxo que heterodoxo, revelou-se muito menos efetivo que o primeiro, enquanto política antiinflacionária. A reedição “corrigida” do choque heterodoxo levou a economia à “estagflação”. Desta vez, nenhuma generosidade houve para com os assalariados, já que foi adotada uma política de “arrocho” explícita para garantir que não houvesse excesso de demanda. A escalada dos preços engoliu os ganhos obtidos com o Plano Cruzado. Entre dezembro de 1986 e abril de 1987, o rendimento real médio dos trabalhadores caiu em torno de 30%, regredindo aos níveis registrados antes do choque heterodoxo. O esforço desordenado de atualização dos preços que haviam ficado congelados empurrou a inflação para cima. De janeiro a junho de 1987, as taxas mensais de inflação foram, respectivamente, 16,82%, 13,94%, 14,40%, 20,96%, 23,21% e 26,06% (ALMEIDA, 1996; DINIZ, 1997). Na sequência, instituiu-se o Plano de Consistência Macroeconômica, anunciado em julho de 1987, com sugestões de corte nos gastos governamentais e redução da meta de 6% de crescimento do PIB nos três anos seguintes. Ele se baseava no diagnóstico de que o problema central do país era a grave crise fiscal que atravessava, que produzira uma enorme redução da capacidade de poupança do setor público, o que, por sua vez, provocava a redução das taxas de investimento e de crescimento da economia brasileira. Sarney não se entusiasma, mas adota as medidas. O governo se encontra em processo de desintegração (BIER; PAULANI e MESSEMBERG, 1988; BRESSER-PEREIRA, 1987; DINIZ, 1997; MACIEL, 2012; VALOR ECONÔMICO, 26/02/2016).

Convém retomar que o chamado Plano Bresser¹¹³ incluiu ainda uma desvalorização cambial e uma forte “inflação corretiva”, com aumentos dos preços públicos e de produtos de trigo, cujo subsídio foi cortado. A política de estabilização deveria ser complementada por medidas de médio prazo condensadas no Plano de Consistência Macroeconômica. A medida heterodoxa de congelamento foi completada por um conjunto de medidas ortodoxas, visando a conter os salários e, portanto, a demanda em nível baixo e reduzir ao máximo o déficit público. A estratégia do Plano colocava como principal instrumento para controlar a elevação dos preços a “disciplina do mercado”, ou seja, a contração do mercado interno. Sancionando a forte

¹¹³ Cabe aqui ressaltar duas diferenças fundamentais do Plano Bresser com relação à experiência do Plano Cruzado. Primeiramente, enquanto este promoveu, no momento de sua decretação, uma *distribuição de renda em favor dos assalariados*, aquele criou uma política salarial que dificilmente evitou a redução do salário real médio, além de ter ratificado a violenta deterioração que este sofreu no primeiro semestre do ano. Segundo, a política monetária foi muito mais cautelosa, procurando evitar uma redução da taxa real de juros que poderia excitar os mercados especulativos e causar uma “corrida” ao mercado de bens de consumo (BIER; PAULANI e MESSEMBERG, 1988).

redução do poder de compra dos assalariados verificada no primeiro semestre de 1987, o Plano, na verdade, procurava consolidar um ambiente econômico que dificultava a elevação de preços em virtude do comportamento pouco expansivo da demanda. Desta vez, o receituário neoestruturalista foi posto em prática em condições quase ideais e nem por isso deixou de fracassar. A alta violenta do custo de vida reduziu o poder aquisitivo dos assalariados, impondo drástica queda da demanda efetiva. O ano de 1987 registrou um volume de paralisações e de jornadas perdidas superior ao dos nove anos precedentes. O número de greves dobrou com relação a 1986, passando de 1.004 para 2.188, enquanto a quantidade de jornadas perdidas cresceu 2,7 vezes. Os conflitos, em sua maioria (76% do total), ocorreram nos meses críticos do primeiro semestre, no vácuo deixado pelo colapso do Plano Cruzado (AFFONSO; SAMPAIO Jr. e SCHWARTZ, 1988; ALMEIDA, 1996; BENEVIDES e COMPARATO, 1986; O GLOBO, 27/07/1988).

O Plano Bresser não despertou o mesmo entusiasmo que cercara o Plano Cruzado. Pesquisa realizada imediatamente depois de sua decretação revelava uma opinião pública dividida entre a cautela e o pessimismo. 40% dos entrevistados pelo Datafolha, em sete capitais brasileiras, tinham expectativa de que sua vida piorasse contra 20% que imaginavam que ela ficaria melhor, enquanto 37% acreditavam que nada mudaria. A oposição da burocracia à liquidação dos órgãos públicos, a reação violenta do empresariado à inovação tributária e a pouca disposição da Presidência da República de defender a política de austeridade de seu ministro provocaram a demissão de Bresser-Pereira em dezembro (ALMEIDA, 1996).

A perda de credibilidade do governo, após o fracasso dos planos de estabilização econômica, acentuou a resistência de empresários e trabalhadores a um eventual acordo patrocinado pelas autoridades governamentais. O fim do governo Sarney com o fracasso dos sucessivos experimentos de estabilização econômica, se fez acompanhar de uma *profunda crise de credibilidade*, que afetou as elites dirigentes e as instituições políticas. A fragilidade política da Nova República criava uma situação de ingovernabilidade que imobilizava a política econômica. As bases de sustentação do regime foram abaladas e o repúdio do sistema em vigor tornou-se dominante. Do clima inicial de otimismo, que se manifestou pela euforia em torno do Plano Cruzado, passou-se a uma atitude generalizada de descrença. O fato é que não houve uma “elite estatal homogênea” na Nova República, mas imperou uma lógica dominante assentada na fragmentação (AFFONSO; SAMPAIO Jr., e SCHWARTZ, 1988; DINIZ, 1997).

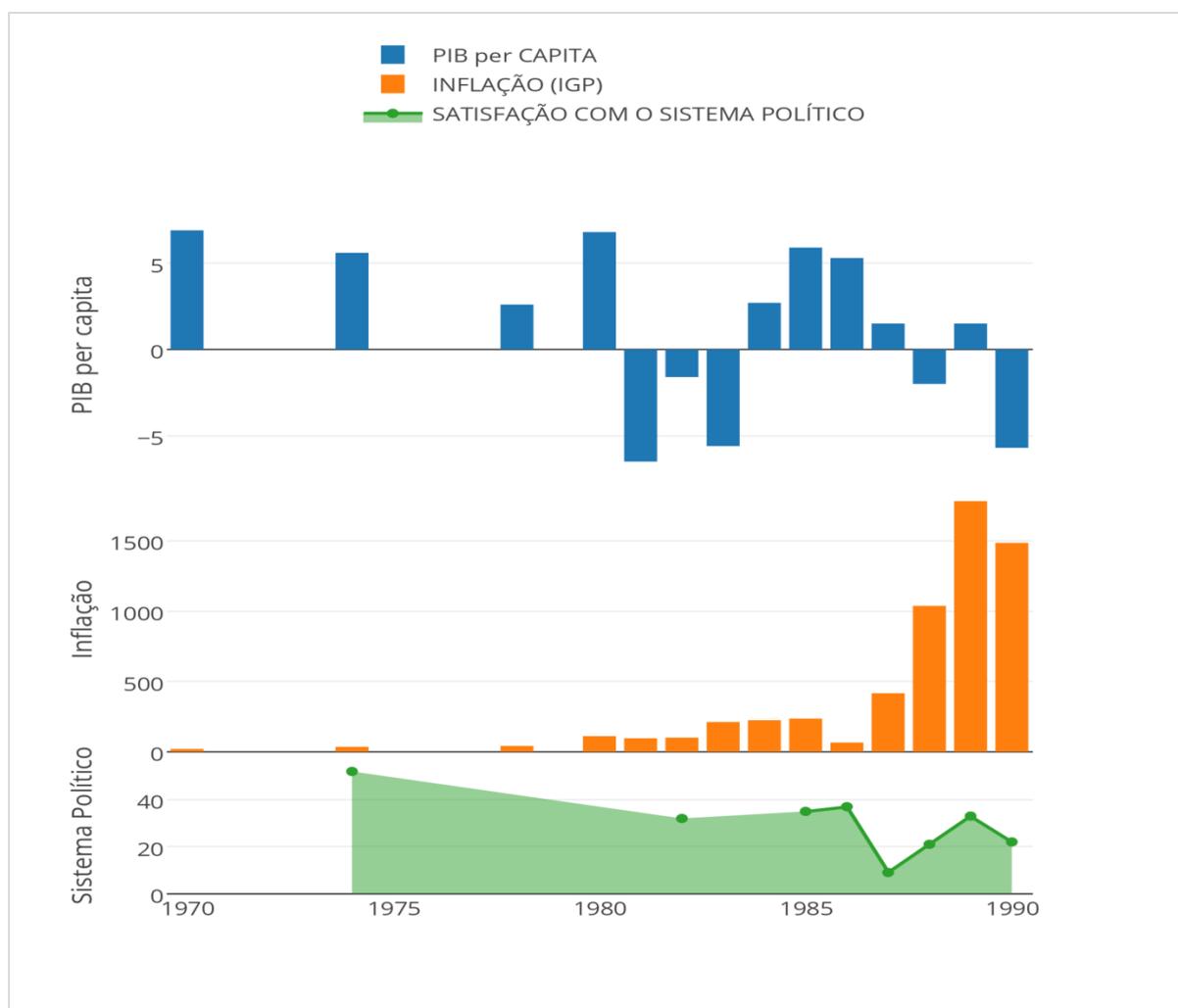
As divergências entre Funaro, Sayad, Bresser e seus técnicos, após o Plano Cruzado, resumem na verdade as oscilações que marcaram a política econômica da Nova República antes

e depois do Cruzado, primeiro na fase Dornelles/Sayad, depois com Bresser Pereira e Maílson da Nóbrega. De fato, a ascensão deste último ao comando da economia significou o abandono completo do pouco que ainda restava de orientação heterodoxa. Ressalte-se que, em meio ao que denominava política do “feijão com arroz” – ou seja, uma administração dentro dos padrões usuais, sem pretensão a heterodoxias -, o ministro Maílson da Nóbrega fez ele próprio uma tentativa de estancar o curso ascendente da inflação com o lançamento do heterodoxo *Plano Verão*¹¹⁴, em 15/01/1989, que congelava preços, salários e tarifas e substituição do cruzado pelo cruzado novo. Este Plano teve muito pouca efetividade e também capitulou. A inflação acumulada de março de 1989 a março de 1990, quando Sarney passou a faixa presidencial para Fernando Collor de Mello, chegava a 4.853%. As sucessivas trocas de ministros e de rumo ao longo do governo Sarney corroboram o argumento de que nenhuma orientação econômica - seja ortodoxa ou heterodoxa - conseguiu obter o consenso do amplo leque das forças sociais e políticas que conduziram a transição brasileira à democracia (AFFONSO; SAMPAIO Jr. e SCHWARTZ, 1988; SALLUM Jr., 1988, 2015; VALOR ECONÔMICO, 26/02/2016).

A parte verde do **gráfico 18** mostra, com efeito, que o percentual dos que se dispunham a declarar que “a situação do país melhorou nos últimos anos” declinou de 52% em 1974 para algo em torno de 35% entre 1982 e 1986. Com o fracasso do Plano Cruzado este índice despencou para apenas 9% em 1987, retornando em seguida à casa dos 33% em 1989 – elevação talvez devida mais à expectativa em relação à eleição presidencial que se avizinhava, do que à modesta melhoria na situação econômica real. Com a capitulação do Plano Cruzado e sua consequente perda de popularidade, o presidente passara a ser visto não apenas como uma liderança insuficiente, mas de fato como um obstáculo à contenção do processo inflacionário, ou como um fator de agravamento do mesmo (LAMOUNIER, 1991).

¹¹⁴ Vale salientar que, apesar do fim da moratória e do acordo “modelar” assinado pelo governo, sob orientação da equipe de Maílson da Nóbrega, os credores privados, o FMI e o Banco Mundial suspenderam os desembolsos combinados para o fim de 1988 em função das dificuldades que o governo brasileiro mostrava para cumprir sua parte. Assim, o esperado afluxo de capitais externos para o Brasil não ocorreu e foi nesse contexto que o Plano Verão foi lançado, em 15/01/1989 (SALLUM Jr., 2015).

Gráfico 18. A “Década Perdida” – Instabilidade Econômica, Aumento das Tensões Sociais e Declínio da Satisfação com o Sistema Político* (1970-1990)



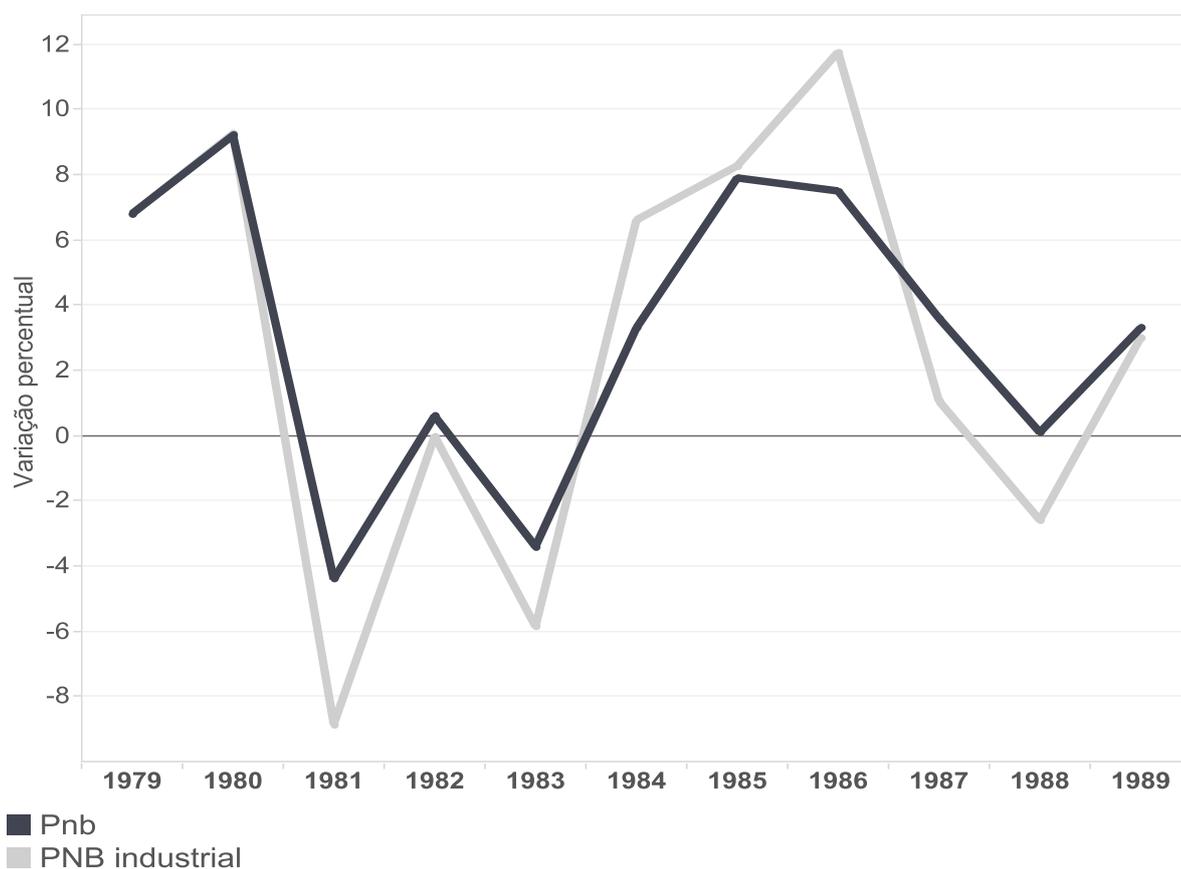
Fonte: elaboração própria a partir do *software* Plotly e com base em Lamounier (1991, p. 25)

(*) Pesquisas de opinião realizadas pelo Idesp em São Paulo (capital). As cifras representam o percentual de concordância com a afirmação de que “a situação do país melhorou nos últimos anos”.

O restante do mandato do primeiro presidente civil, José Sarney (1985-1990), após a vigência do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985), transpirou em meio a uma profunda instabilidade macroeconômica e a completa perda de perspectiva da parte dos atores públicos e privados. A inflação operou em ciclos, começando com a introdução de um choque anti-inflacionário incluindo congelamento de preços, seguido pelo declínio da eficácia das políticas governamentais, a renovada aceleração dos preços e, finalmente, a ameaça iminente de hiperinflação. Após o insucesso das duas outras tentativas de estabilização, o ortodoxo *Plano Feijão com Arroz* e o heterodoxo *Plano Verão*, o aumento dos preços no início dos anos 1990

atingiu níveis de hiperinflação, ultrapassando 50% por mês pela primeira vez na história do Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2014; CASTRO, 1994; O GLOBO, 27/07/1988).

Gráfico 19. Variação percentual do Produto Nacional Bruto e do Produto Nacional Bruto Industrial – Brasil (1979-1989)



Fontes: elaboração própria a partir do *software* Tableau e com base em Anuário Estatístico do Brasil (FIBGE); Conjuntura Econômica (FGV); Relação Anual de Informações Sociais, Rais Chahad (1990, p. 555); Almeida (1996, p. 38).

O *Pacto Democrático-Popular de 1977*, que presidiu a transição democrática, desintegrou-se no começo de 1987, quando o fracasso do Plano Cruzado demonstrou que a coalizão de classes democrática e desenvolvimentista no poder não possuía uma avaliação realista da grande crise econômica que o país enfrentava, nem uma real proposta de modernização para o Brasil. Essa ampla coalizão de classes fora bem-sucedida em seu principal e específico objetivo - restabelecer a democracia no Brasil -, mas falhou quanto à estabilização da economia, à retomada do desenvolvimento e à promoção de uma distribuição de renda mais equitativa. Fracassou porque a crise deixada pelo regime militar era imensa - e também porque

essa coalizão política acabou por ser populista no plano econômico. O Pacto Democrático-Popular de 1977 era eminentemente democrático, e a Constituição que dele se originou também o foi. Essencialmente porque garantiu o voto ao analfabeto, que a Constituição de 1946 negava. Ao garantir o voto do analfabeto assegurou o sufrágio universal, que é um dos dois requisitos mínimos para um regime político ser considerado democrático (o outro é a garantia dos direitos civis), e o Brasil se tornou, afinal, um país democrático. Mas os constituintes não se limitaram ao conceito mínimo de democracia; quiseram que o Estado brasileiro fosse também um *Estado Social*, e, além de garantir os direitos civis e os políticos, introduziram no texto constitucional um número extenso de direitos sociais, o mais importante dos quais foi o direito universal aos cuidados de saúde (BRESSER-PEREIRA, 2003; 2014), mediante a criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

A Carta de 1988, cuja filosofia política foi a de preservar, sob modalidade democratizada, a herança da política republicana de primazia do público sobre o privado foi discutida no quadro de um pacto político popular, democrático e desenvolvimentista como nunca tinha havido antes no Brasil. Tal discussão foi encabeçada por deputados constituintes que haviam sido eleitos em 1986, mas, quando a Constituição foi aprovada em 05/10/1988, esse pacto já sofrera colapso em função do fracasso do Plano Cruzado, cuja responsabilidade foi atribuída aos políticos que lideraram a transição democrática. O fracasso do desenvolvimentismo levou essas elites a uma guinada forte no sentido do neoliberalismo já dominante nos países ricos desde 1980, um liberalismo dependente que naturalmente não via com simpatia uma Constituição tão democrática e nacional. Em contraposição ao regime autoritário de 1964, a Carta de 1988 definiu o Brasil como um Estado Democrático de Direito, republicano, dependente da soberania popular exercida periodicamente pelo sufrágio universal, com voto direto e secreto, obrigatório para os maiores de 18 anos e facultativo para os maiores de 16 anos, de 70 anos e os analfabetos. Para além de ampliar de forma considerável as franquias democráticas, a Constituição de 1988 confere ênfase singular à *garantia dos direitos sociais expansionistas* e à *democratização das políticas públicas*¹¹⁵ mediante a *institucionalização de*

¹¹⁵ Sendo refundada em uma associação íntima entre direitos sociais e políticos plenos, novidade absoluta na história política brasileira, a nova democracia brasileira, amparada nos preceitos da nova Constituição, vinculou esses direitos de duas maneiras fundamentais: em primeiro lugar, substantivamente, ao postular que cidadãos plenos tenham direitos sociais garantidos e ao listar sob essa rubrica o direito à assistência, à previdência, à educação e à saúde, ao lazer, à moradia, à alimentação, ao trabalho e à proteção à maternidade e à infância. A segunda modalidade de associação desses direitos foi procedimental: a nova Carta introduziu o princípio da descentralização político-administrativa das políticas públicas e o componente de participação popular nos Conselhos que deliberam sobre essas políticas. Nesse processo, a política social é repatriada para a dimensão da cidadania, desembaraçando-se de sua tradicional vinculação a projetos de desenvolvimento econômico: sua dinâmica passa a ser marcada por sua apropriação pela cidadania (KERSTENETZKY, 2015a).

mecanismos participativos. Ela estendeu os direitos à proteção social a segmentos destituídos de cobertura previdenciária (como os trabalhadores rurais) e foi introduzida como um vetor para expressar as aspirações de desenvolvimento dos brasileiros. Finalmente, inovou ao incluir o princípio da “função social da propriedade”, limitando a extensão dos direitos de propriedade, que ela também assegurou (BRESSER-PEREIRA, 2014; FAGNANI, 2012; KERSTENETZKY, 2014, 2015a; SALLUM Jr., 2015; WERNECK VIANNA, 1991).

Na Nova República, o sistema político brasileiro tem, sem dúvida, as características essenciais de uma *poliarquia*, entre as quais a garantia de eleições livres e periódicas, baseadas no sufrágio universal e em partidos competitivos, representando diferentes correntes, inclusive com um espaço demarcado para as forças oposicionistas, além de ampla liberdade de associação e de expressão. Por outro lado, viceja uma democracia deficitária em termos de garantia de igualdade de condições para o exercício de uma cidadania plena. Em outros termos, a esfera poliárquica se sobrepõe a grandes espaços institucionalmente vazios, onde o que prevalece é a ausência de direitos e a marginalização em face da cobertura proporcionada pela ordem legal. O direito de acesso aos bens públicos e aos serviços essenciais, às instâncias políticas e à Justiça, o direito de apelar contra arbitrariedades e de exigir providências diante da omissão dos poderes públicos estão distribuídos de forma extremamente desigual. Trata-se de uma democracia peculiar, em que o Estado se revela incapaz de fazer valer seus ordenamentos legais em todo o território nacional e nas várias categorias da estratificação social (DAHL, 1997, 1998; DINIZ, 1997; O’DONNELL, 1991, 1993; PESSANHA, 2002; SANTOS, 1992).

3. 3 As Reformas Direcionadas ao Mercado no Brasil (I): gênese e ímpeto privatizante (1990-1994)

No âmbito das eleições presidenciais de 1989, o confronto entre Fernando Collor de Mello¹¹⁶ e Luiz Inácio Lula da Silva expressou, na campanha eleitoral, o embate entre duas ideias que ainda disputavam espaço na política nacional, traduzindo-se na polaridade “primazia do mercado” *versus* “reforma social”, indicadora de prioridades distintas e estratégicas não menos diferenciadas. A ideia de mercado livre e de abertura de fronteiras econômicas sai do limbo e se torna interpeladora e atual. Os temas da desburocratização, desestatização,

¹¹⁶ Sua campanha centrou-se no combate à corrupção, simbolizada pela retórica do “caçador de marajás”, na crítica aos partidos políticos, responsabilizados pelo clima de oportunismo e fisiologismo predominantes, e na oposição ao governo Sarney, acusado de representar o atraso e a incompetência das elites tradicionais. Em suma, na oposição radical ao Estado paternalista e corrupto, distribuidor de benesses e fonte de regalias injustificadas (DINIZ, 1997).

privatização constituir-se-iam como dominantes no debate político, impondo aos neoliberais, conforme a pregação de Roberto Campos, uma ampla revisão histórica do passado burguês a fim de se realizar uma grande ruptura mental e política com ele. Especificamente, o tema da privatização tornou-se ingrediente importante de um programa de reformas econômicas de mercado, encaradas como indissociáveis da política de estabilização da moeda (ALMEIDA, 1999; SALLUM Jr., 1999).

O candidato Collor provou que era possível uma campanha de teor neoliberal, vitoriosa nas urnas com o apoio eleitoral da massa dos marginalizados. Em nítido contraste com os demais, Collor reforçou o apelo do líder solitário, sem conexões com o esquema político existente e sem ligações com os poderosos. No que se refere à *questão social*, Collor passou ao largo do debate sobre a premência da adoção de políticas redistributivas, enfatizando a mobilização dos “descamisados” por meio da mensagem de defensor da parcela mais desamparada da sociedade contra a voracidade e a arrogância dos poderosos. Dessa forma, a questão social foi tratada de maneira essencialmente retórica, vale dizer, enfática, porém superficialmente¹¹⁷. Apesar da vitória de Fernando Collor - porta-voz do anti-estatismo e do ingresso do país no Primeiro Mundo (pela modernização tecnoeconômica) - a enorme votação de Luiz Inácio Lula da Silva mostrou como tinha força popular seu projeto de desenvolvimentismo democratizado e distributivista e, ao revés, como penetrara pouco na sociedade o projeto liberal-internacionalizante do empresariado (DINIZ, 1997; SALLUM Jr. e CASARÕES, 2011; SALLUM Jr., 1999).

Apesar da meta de reduzir o Estado e privatizar a economia, os ataques ao poder econômico e as declarações a favor das parcelas mais desamparadas da população brasileira (os “descamisados”) deslocavam o foco da atenção não para os beneficiários, mas para as vítimas do mercado. Essa porosidade encontrou eco em vários segmentos do eleitorado. Por outro lado, foi precisamente em nome dos princípios liberais que as principais lideranças empresariais terminaram por unir forças em torno da candidatura Collor, a despeito da insistência do candidato em recusar esse apoio. As diferentes versões da proposta de Collor coexistiram comodamente ao longo da campanha. Não obstante, a ausência de um claro conteúdo programático foi um aspecto básico do êxito da candidatura Collor de Mello. Se é possível detectar um estilo Collor, este consistiu em um voluntarismo exacerbado, associado à

¹¹⁷ A discussão em torno da estratégia de remoção das bases da desigualdade social, que, segundo a concepção socialdemocrata, remete à *centralidade do programa social gerido pelo Estado e expressamente dirigido para a redução das disparidades sociais*, foi totalmente obscurecida pelo apelo difuso aos despossuídos e deserdados (DINIZ, 1997, p. 134).

inexistência de diretrizes capazes de transcender o curto prazo. Seu governo confirmou, em parte, a inflexão liberal manifestada no embate eleitoral de 1989. Contribuiu para danificar o quadro institucional nacional-desenvolvimentista e redirecionar a sociedade brasileira em um sentido anti-estatal e internacionalizante (DINIZ, 1997, 2000; SALLUM Jr., 2003).

Quando Collor de Mello foi empossado e assumiu a administração do Brasil, em 15/03/1990, teriam se passado quase 30 anos, desde a última eleição direta de um presidente da República. Ainda que tenha sido eleito por pouco mais de 50% dos votantes, nas vésperas da posse 71% da população esperava que ele fizesse um governo ótimo ou bom, o que contrastava agudamente com os 56% que, no mesmo momento, consideravam ruim ou péssimo o governo que findava, de José Sarney. Assumindo a chefia do Estado e encontrando o país em hiperinflação - a inflação de fevereiro fora de 72% e ameaçava subir para 100% em março -, ele materializaria a demanda central do movimento de democratização política dos anos 1980 e as determinações da Constituição de 1988 que o consolidou do ponto de vista jurídico. O presidente expressou enfaticamente adesão ao capitalismo e à democracia, a crença de que a iniciativa privada devia ser o núcleo das atividades econômicas e de que a democracia tinha agora uma dimensão social. Ele se propôs a seguir, atualizando, o lema do ex-presidente Kubitschek: Do binômio de Juscelino - democracia e desenvolvimento -passaríamos ao trinômio do Brasil moderno - democracia, desenvolvimento e justiça social. Todavia, o ponto central do seu discurso foi a inflação, uma vez que a meta número um de seu primeiro ano de governo não era contê-la, mas liquidá-la (DINIZ, 1997; SALLUM Jr., 2015).

Não constituir uma maioria governativa estável e, portanto, não partilhar o Executivo com os partidos políticos que congregavam a maioria dos parlamentares que o apoiavam foi uma opção tomada e reiterada várias vezes pelo presidente¹¹⁸. A oposição manteve-se aguerrida e a base parlamentar governista desorganizada e oscilante. Isso foi restringindo ao mínimo a capacidade de governabilidade de Collor, ainda mais porque seu programa de reformas incluía um grande número de mudanças constitucionais, que para serem aprovadas exigiam três quintos dos votos do Congresso. A recusa de um claro compromisso com os partidos existentes ou com quaisquer das lideranças e forças políticas relevantes foi das marcas de sua campanha. A ênfase deslocou-se para o apelo à sua liderança pessoal e para as qualidades excepcionais do líder providencial, salvacionista, independente e imbuído de uma missão redentora, capaz de conduzir seu povo em direção a uma nova era. Collor apresentava-se como o grande

¹¹⁸ Um presidencialismo caracterizado por uma forte assimetria entre o Executivo e a arena parlamentar-partidária revelou-se, historicamente, um fator inibidor do desenvolvimento dos partidos políticos (DINIZ, 1997).

moralizador dos costumes políticos do país, sem vinculações com a classe política e com o *status quo*. (BRESSER-PEREIRA, 2014; DINIZ, 1997; SALLUM Jr. e CASARÕES, 2011; WERNECK VIANNA, 1991).

De acordo com Sérgio Abranches, o governo Collor não se constituiu segundo os moldes do “presidencialismo de coalizão”, tampouco loteou politicamente os principais núcleos decisórios do Estado, como o fizeram Tancredo Neves e José Sarney. Simultaneamente, como a eleição do presidente se deu fora dos limites partidários também não constituiu um governo de partidos. Portanto, o Executivo não teve uma base orgânica no Congresso e, desta forma, sofreu intensa pressão para conformar-se ao padrão clientelista. Não obstante, o presidente atacou duramente muitas das instituições que viabilizaram este padrão e, assim, contrariou os setores que o apoiaram no Congresso (ABRANCHES, 1988; 1992). Ainda que tenha definido uma nova norma reguladora como a *Constituição de 1988*, o sistema político brasileiro apresentava uma capacidade declinante de acomodar, de forma legitimada, os conflitos. Mais ainda, o Estado perdeu capacidade de impulsionar o crescimento econômico, na medida em que entrou em crise fiscal, pressionado pelos encargos do endividamento externo e pelas pressões redistributivas. As opções políticas que pareciam manifestar a personalidade de Collor estavam inscritas na Constituição de 1988. Não compartilhar o Executivo com as agremiações políticas e não se preocupar em formar uma coalizão parlamentar majoritária e estável eram possibilidades que a Constituição de 1988 lhe outorgava. Com efeito, elas materializavam um regime presidencialista forte, tanto porque sagrado pelas urnas como porque capaz de conduzir reformas que superassem a instabilidade monetária e “ajustassem” o Estado para conformá-lo à dinâmica do mercado. A maioria das organizações empresariais e a grande imprensa vocalizavam estas utopias, o presidencialismo forte e o reformismo liberal (SALLUM Jr. e CASARÕES, 2011).

Em plena década de 1990, torna-se crucial contextualizar o governo Collor com o contexto internacional neoliberal, na medida em que cada vez mais limites econômicos e políticos foram impostos aos orçamentos públicos. Destaca-se o forte suporte ideológico para a privatização, a desregulação financeira, a abertura econômica e a supremacia da lógica do livre mercado competitivo, não somente nas “economias de mercado liberais” tradicionais (Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia, Inglaterra¹¹⁹ e EUA), mas também nas chamadas

¹¹⁹ Margaret Thatcher reverteu à intervenção do Estado na economia por meio da retração da administração keynesiana da demanda, da desregulamentação dos mercados, da privatização das empresas nacionais e da redução significativa do poder de barganha do movimento trabalhista britânico. Entre 1979 e 1992, os membros dos sindicatos caíram de 50 para 30% da força de trabalho, e a proporção de firmas em associações de empregadores declinou de 25 para 13% (HALL, 2007).

“economias de mercado coordenadas” (Alemanha, Japão, Suíça, Holanda, Bélgica, Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia e Áustria) (CAMPBELL e PEDERSEN, 2007; CROUCH, 2005; HALL e SOSKICE, 2001; HALL, 2007; STREECK e THELEN, 2008). No caso do Brasil, com a vitória de Collor, opera-se uma drástica redefinição da agenda pública, centrada na estabilização macroeconômica, no desencadeamento das reformas estruturais e na integral adequação ao *Consenso de Washington*¹²⁰.

Sob o impacto da nova conjuntura, entre 1991 e 1993, a constituição recém-aprovada é repudiada, estigmatizada como símbolo do atraso em face da modernidade, esta representada pela vitória da agenda neoliberal. Diante da hegemonia neoliberal, a revolução nacional brasileira paralisou-se e o Brasil ficou destituído do conceito de nação. O discurso globalista, pós-crise da dívida externa, segundo o qual os países em desenvolvimento não tinham mais recursos, devendo competir para obter poupança externa, invadiu o país e alienou as elites empresariais, governamentais e intelectuais. Nesta configuração, as análises neoclássicas consideram como os atores econômicos deveriam se comportar se um mundo de mercados perfeitos existisse. Como um credo político, o neoliberalismo não somente adota uma avaliação normativa positiva do mercado, mas também acredita que ele possa ser introduzido na prática. Na prática, porém, nem os neoliberais fazem isso (BRESSER-PEREIRA, 2014; CROUCH, 2005; DINIZ, 1997, 2000; PEDERSEN, 2008; WERNECK VIANNA, 1991).

Este, portanto, foi o caso paradigmático do curto e “aventureiro” experimento político de Collor de Mello (1990-1992), bem como do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O primeiro deu início às reformas orientadas para o mercado, ao passo que o segundo as aprofundou e consolidou. O ponto que aglutina ambos os presidentes é que o intervencionismo estatal foi crucial para reorientar estrategicamente a ação do Estado, no sentido de viabilizar as políticas pró-mercado (privatização do patrimônio público, desregulamentação financeira e inserção subordinada da economia brasileira nos circuitos do capitalismo internacional, etc.). Desta forma, o Estado foi enfraquecido para implementar políticas públicas tendo em vista a inserção social de setores marginalizados, mas foi progressivamente fortalecido em suas regulações para levar a cabo medidas de teor neoliberal.

A crise do socialismo real, o fim da Guerra Fria, consistiam em fatores novos a estimular os revisionistas do padrão tradicional de nossas instituições políticas. Assim, ao identificarem

¹²⁰ De acordo com a abordagem de Washington, as causas da crise latino-americana eram basicamente duas: (1) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (a estratégia de industrialização por substituição de importações), regulação exacerbada, e empresas estatais ineficientes e em número vasto; e (2) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado como do setor público (BRESSER-PEREIRA, 2014).

a Nação com o mercado, as elites burguesas modernas perdem raiz e visão nacionais, nesta sua tentativa de reforma neoliberal que objetiva consagrar a ordem burguesa como um fato natural, subsumindo à sua lógica o comportamento dos seres sociais e as funções da esfera pública. Por meio de uma retórica técnica de saneamento financeiro, convoca-se a sociedade a participar, sem o saber, da cirurgia de si mesma a fim de melhor se ajustar à lógica moderna da acumulação capitalista, compreendida esta, com a força de um imperativo dogmático, como necessariamente derivada de um modelo neoliberal. Trata-se da intenção política de absolutização do poder por parte do Executivo, de seu projeto de recriação cirúrgica da sociedade e de sua utopia autoritária de hegemonia perfeita do grande capital destinada a subordinar toda a vida social. Eis a via neoliberal de americanização da sociedade brasileira (WERNECK VIANNA, 1991).

Em seu primeiro dia de governo, 16 de março de 1990 - assentado no discurso de salvação nacional do homem presidencial, ignorando o Congresso e a correlação de forças nele existente -, Collor anunciou 22 medidas provisórias no âmbito do *Plano Brasil Novo*, logo denominado Plano Collor I¹²¹ pela imprensa. Por meio de alta dose de intervencionismo, e sob o pretexto de combater a situação de emergência da hiperinflação, apresenta, embutido em seu projeto de saneamento econômico-financeiro, um conjunto de medidas e de intenções com que se prepara para impor à sociedade suas políticas neoliberais: reforma administrativa, extinção de entidades públicas “desnecessárias”, privatização de empresas estatais, abertura externa da economia e redução de 80% da liquidez da economia. A partir desta reforma pretende-se suprimir o papel do Estado como intérprete da Nação. De acordo com os tecnocratas formuladores desta política ortodoxa de estabilização, a problema residiu essencialmente na dívida doméstica do setor público, que foi transformada em uma enorme e volátil massa de liquidez imediata. Com efeito, para estabilizar a moeda, o *Plano Collor I*¹²² colocou em xeque a segurança jurídica da propriedade privada e atingiu a riqueza material: além de retomar o congelamento de preços, sequestrou e reduziu parte dos haveres financeiros do empresariado e

¹²¹ No plano da política, o alvo imediato do Plano Collor I consistiu na Constituição de 1988. Nasce o novo governo com a marca do conflito institucional entre os poderes republicanos, jogando o “substantivo” – a luta contra a inflação, os cartórios empresariais e a burocracia – contra o “formal” – o equilíbrio e a harmonia entre os poderes constitucionais (WERNECK VIANNA, 1991).

¹²² Segundo Brasília Sallum Jr., contrário ao predomínio da forma financeira de riqueza e em favor da produção *capitalista*, o Plano tinha, sim, afinidades com o desenvolvimentismo “de esquerda”, mas não se identificava plenamente com ele, uma vez que, para o regozijo do reformismo liberal, ele afetou também o Estado nacional-desenvolvimentista. Nesta direção, foram atingidas as empresas estatais, as agências burocráticas de formulação de políticas, o corpo administrativo e as articulações da administração pública com o empresariado. Reduziram-se drasticamente os controles administrativos sobre o comércio exterior e fixou-se um programa de privatização de empresas estatais. O Plano Collor parecia, pois, apostar em uma posição intermediária entre o neoliberalismo e o desenvolvimentismo, chamada pelo autor de *liberal-desenvolvimentista* (SALLUM Jr., 2015).

da classe média, tais como o confisco dos depósitos bancários e das até então intocáveis cadernetas de poupança. O pacote de medidas determinou que os saques na caderneta ou conta corrente estavam limitados a NCZ\$ 50 mil. O restante ficaria retido no Banco Central por 18 meses, com correção e 6% de juros ao ano, e depois deste prazo só poderia ser sacado em 12 parcelas mensais¹²³ (O GLOBO, 17/03/1990ab; WERNECK VIANNA, 1991).

A população reagiu com perplexidade, especialmente às medidas de bloqueio do dinheiro. Ao fim do feriado bancário de três dias, longas filas se formaram nas agências, e os bancos não tinham dinheiro suficiente para cobrir saques dos clientes. Na véspera do anúncio do Plano Collor, supermercados do Rio remarcaram os preços dos seus produtos até de madrugada. Na época, o país mergulhou na hiperinflação: em março, o índice de preços chegou a 82%. O valor dos produtos quase dobrava de um mês para o outro. O programa de Collor decretou ainda novo controle de preços, inicialmente por 45 dias, e de salários, além do aumento das tarifas de energia elétrica, telefone e transportes urbanos, apesar do congelamento. Na reforma do Estado, o plano também extinguiu estatais, entre elas a Portobrás, a Siderbrás, a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e a Embrafilme. Em paralelo a uma drástica redução do consumo, o pacote determinava ainda um forte ajuste fiscal, com aumento da tributação, fim de incentivos e subsídios, além do corte de cerca de cem mil servidores públicos. Mas o tamanho da ousadia foi igual ao do fracasso que se seguiu¹²⁴ (O GLOBO, 17/03/1990ab, 20/03/1990, 14/03/2010, 12/03/2015; ESTADÃO, 29/05/2015; SALLUM Jr., 2015; WERNECK VIANNA, 1991).

Em 1990, a economia brasileira apresentou contração de 4,3%, a maior no pós-guerra, igualando-se à recessão de 1981. E a inflação alcançou incríveis 1.620% no acumulado dos 12 meses. No ano seguinte recuou para 472%, voltando a passar dos 1.000% em 1992. Os preços dispararam de novo, chegando a inimagináveis 2.477% em 1993. O salário mínimo, descontando a inflação galopante, perdeu 30% do seu poder de compra em apenas dois anos. A classe média alta foi quem mais sofreu. Representava 6,5% da população em 1989. Em 1992, era quase a metade, 3,4%. Nas regiões urbanas o desemprego aumentou brutalmente (O GLOBO, 17/03/1990ab, 16/03/2015, 12/03/2000, 14/03/2010; WERNECK VIANNA, 1991). Desta maneira, a dificuldade do governo Collor de *compatibilizar sua política de estabilização com as demandas distributivas* – respaldadas pelas organizações sindicais e pelos partidos de

¹²³ O Coordenador do gabinete paralelo do PT, Deputado Luiz Inácio Lula da Silva, acusou o governo Collor de mais uma vez sacrificar os trabalhadores e beneficiar os exportadores e grandes grupos econômicos que têm dinheiro no exterior (O GLOBO, 17/03/1990b).

¹²⁴ Em entrevista concedida ao jornal *O Globo*, o ex-ministro Delfim Netto fez a seguinte menção ao Plano Collor: “Aquilo foi uma experiência de laboratório e os ratinhos eram os brasileiros” (O GLOBO, 14/03/2010).

esquerda e de centro (principalmente) – não se limitou à legislação salarial. Incluiu, ademais, a regulamentação de um dos dispositivos centrais da Constituição de 1988 que definia como dever do Estado assistir os incapacitados e muito pobres (SALLUM Jr., 2015).

A despeito de seu caráter radical, o experimento provou-se insuficiente para trazer a inflação sob controle e foi criticado pelo empresariado e até pelo ex-ministro da Fazenda do governo Castello Branco (1964-1967), o liberal Octávio Gouvêa de Bulhões. Segundo ele, o plano é marcado por uma excessiva imposição de restrições a empresários e banqueiros¹²⁵. Na verdade, um outro ciclo surgiu logo em seguida, com os preços em uma trajetória ascendente, portanto, preparando o caminho para mais um choque. Ele veio na forma do chamado Plano Collor II. Os aumentos de preços mensais variaram entre 20% e 25% durante 1992 e saltaram para 30% por mês em meados de 1993. O pessimismo foi manifestado em uma precipitada queda na taxa de investimento de uma média de 25% do PIB na segunda metade dos anos 1970 para somente 14% do PIB no início dos anos 1990 (CASTRO, 1994; O GLOBO, 17/03/1990c; SALLUM Jr., 1999, 2003; WERNECK VIANNA, 1991).

Munindo-se de poderes ilimitados e de intervenção na ordem econômica e na vida social, na guerra contra a inflação, o presidente Collor impôs ao país, por meio de medida provisória, um pacote econômico que transgrediu preceitos constitucionais, violou garantias e direitos básicos de cidadania, a partir de medidas como o confisco de cerca de 70% a 80% do total dos ativos financeiros, determinando de fato a suspensão do Estado de Direito. Em nome do Estado mínimo, ilustrando de forma paradigmática o paradoxo neoliberal, aprofundou a centralização e a concentração de poderes na alta burocracia, estabelecendo um governo plenipotenciário. Ao afirmar o caráter inegociável e intocável do plano, transformou o Congresso em um apêndice do Executivo. A promulgação, e entrada imediata em vigor, do conjunto das MPs que instituíram o Plano Collor I produziria efeitos avassaladores na economia e na sociedade, inviabilizando de fato qualquer reação do Congresso, dado o alto custo político de uma ação de veto. Portanto, esse instrumento legal acarretaria efetivamente o cerceamento da independência do Legislativo, subvertendo e usurpando o princípio constitucional da separação dos poderes. Na verdade, o Plano Collor I e II constituíram um experimento paradigmático de “reforma pelo alto” de uma drástica redefinição da agenda pública, norteadas para o combate à inflação e para a destruição das bases materiais do Estado “varguista” e

¹²⁵ Por outro lado, o ex-ministro da Fazenda do governo Sarney, Luiz Carlos Bresser-Pereira, responsável pelo fracassado Plano Bresser, aprovou o Plano Collor integralmente. Ainda que reconhecendo que ele é recessivo e provocaria desemprego, Bresser afirmou que não havia outra alternativa para combater a inflação e definiu as medidas como “corajosas”, “coerentes” e “duras” (O GLOBO, 17/03/1990c).

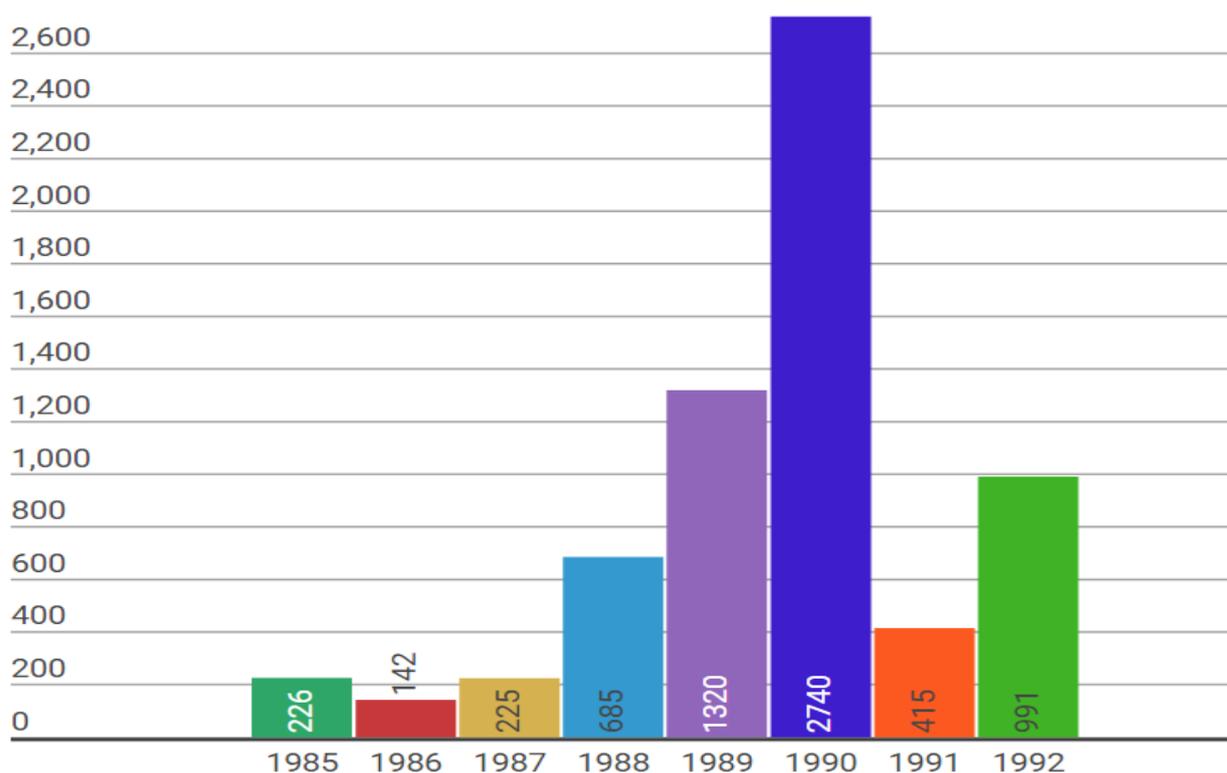
desenvolvimentista. Seguiu o padrão anterior de intervenção tecnocrática, que privilegia a mudança induzida pela via administrativa, descartando a via política, esta percebida como portadora de vícios e perversões capazes de comprometer a perfeição, a virtude e a eficácia do enfoque técnico. Imposta pelo alto, a grande transformação seria conduzida com base no poder pessoal do presidente, que lhe emprestaria legitimidade (DINIZ, 1997, 2000; SALUM Jr., 2015).

À medida que o Executivo se apresenta como o reformador moderno da República em desafio ao Legislativo faz das medidas provisórias seu instrumento de governo, usurpando, na prática, a iniciativa de leis do outro poder constitucional. Subalternização do Congresso, dos partidos e dos políticos, intentos de desmoralização da Carta de 1988, a modernização neoliberal tem, ainda, como um dos seus objetivos principais, a desvalorização da esfera pública no domínio econômico, o que se concretiza na investida contra as empresas estatais. Movimento este que procura atingir várias direções, a mais óbvia a da privatização, e não menos importante a liquidação das elites tecnocráticas do Estado, formadas na defesa do patrimônio público, e dos sindicatos. Na dialética de curto e do longo prazos, vivenciada nas relações entre empresários e governo, se manifestava a natureza enigmática deste último, cujo impulso de reformismo neoliberal tendia, no limite, a conduzi-lo a uma rota de autoritarismo político aberto. O que era para ser um Estado mínimo se expande sem conhecer fronteiras e, em defesa do sistema da propriedade e da livre iniciativa, sequestra todas as propriedades e toda iniciativa. Mais, confisca o presente de cada ator, imobilizando a todos numa posição de defesa, enquanto a intervenção tecnocrática vai prefigurando o futuro do que devemos ser e de como devemos viver. O presidente eleito traz o projeto neoliberal e a vocação de realizar a hegemonia burguesa perfeita, um mundo organizado a partir de uma derivação natural de um mercado livre de condicionantes político-ideológicos, e, como resultado final, uma forma barata, simplificada e minimalista de Estado (WERNECK VIANNA, 1991).

Após a falha dos planos de estabilização heterodoxos para controlar a inflação, muitos atores tornaram-se convencidos de que não havia alternativa viável para reverter a espiral inflacionária explosiva exceto pelo aprofundamento das reformas ortodoxas. E dada a extrema concentração de renda no Brasil, as elites políticas e econômicas temiam que o episódio de hiperinflação pudesse provocar convulsões sociais e políticas incontroláveis como ocorreu na Argentina em 1989. Este medo gerou uma aquiescência política generalizada quando Collor anunciou o “último recurso” de iniciativas. A legitimidade conferida a Collor pela primeira eleição presidencial direta desde o retorno ao governo civil, e os efeitos da polarização política

que precedeu a sua ascensão ao poder, dissiparam a resistência política às reformas econômicas neoclássicas (SOLA, 1994).

Gráfico 20. Evolução das taxas de inflação média anual (1985-1992)



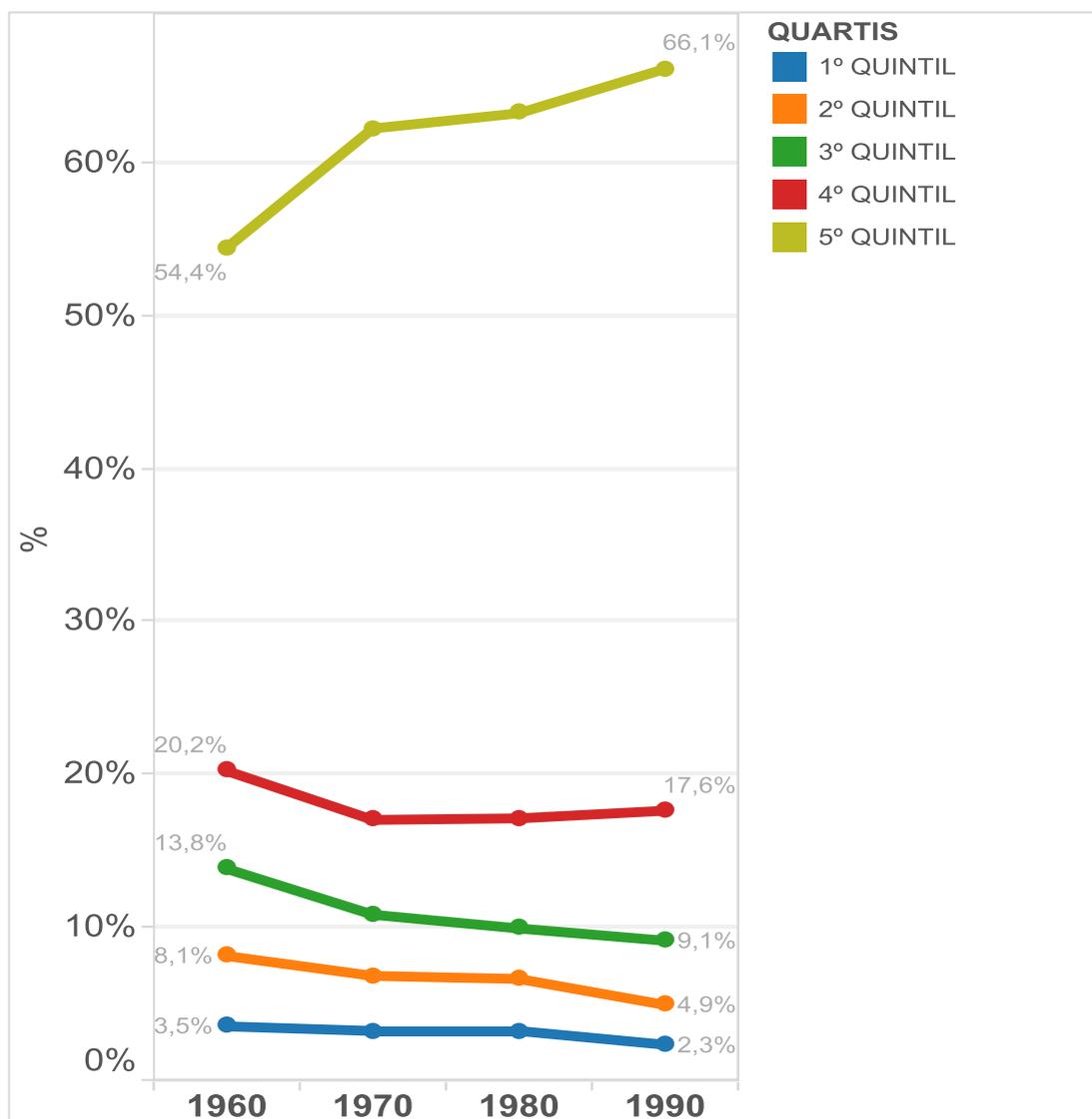
Fontes: elaboração própria a partir do *software* Infogram e com base em Cardoso (1995, p. 194); Diniz (1997, p. 120).

A subserviência do Brasil ao Norte em 1991, sob o comando de políticos e burocratas liberais, ocorreu no segundo ministério do governo Collor, depois de quatro anos de vácuo de poder (1987-1990), causado pelo colapso do Plano Cruzado. A partir desse momento, no quadro do *Pacto Liberal-Dependente de 1991*, o país voltou por um tempo à condição semicolonial que tivera antes de 1930. O plano de estabilização de dezembro de 1991, que contou com o beneplácito do FMI, marcou a submissão do Brasil ao Consenso de Washington. O país abria sua economia às entradas de capitais, perdia seu controle sobre a taxa de câmbio, e fazia a promessa de reformas liberais que, até há pouco, eram consideradas impensáveis (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Cabe-nos, a partir daqui, explorar *os impactos sociais das políticas econômicas*, tendo em vista a falta de uma visão estratégica de longo prazo capaz de aglutinar crescimento econômico com distribuição de renda e inclusão social. Conforme mostram os dados empíricos abaixo (**gráficos 21, 22 e 23**), o Brasil chegou à última década do século XX ostentando um dos piores índices de desigualdade na distribuição de rendimentos do mundo. Houve, no longo prazo (isto é, no período 1960-1990), um aumento quase que contínuo no grau de concentração social da renda. As variações no índice de concentração parecem ter sido da mesma ordem de grandeza nas décadas de 1970 e de 1980. De qualquer forma, ambas foram muito inferiores ao aumento de concentração observado na década de 1960. Essa tendência de longo prazo não parece ter sido afetada pelas mudanças no desempenho econômico nas três décadas: a concentração continuou aumentando na década de 1980, quando a renda per capita manteve-se estagnada, ao passo que nas demais a concentração se deu em contextos macroeconômicos bem mais favoráveis. Ao levar-se em conta que os índices de desemprego em 1990 eram muito superiores aos do início da década de 1980, o quadro de iniquidade e deterioração do bem-estar agrava-se mais ainda. Como assinalado pelo indicador R 1/40 (**gráfico 23**), a característica distintiva da distribuição de renda no Brasil conjuga *forte assimetria entre os estratos mais pobres com a fina camada do percentil superior da distribuição* (BONELLI e RAMOS, 1993).

Além do agravamento da desigualdade e do desemprego, foi no início de 1990 que a pobreza se tornou crescentemente urbana, já que mais de 2/3 dos pobres brasileiros viviam em áreas urbanas (metropolitanas e não-metropolitanas). A pobreza metropolitana aumenta e a participação das metrópoles primazes - São Paulo e Rio de Janeiro - no número de pobres do país passa de 13,2%, em 1981, para 15,46%, em 1990. Assim, estão caracterizados dois polos críticos da pobreza brasileira, a pobreza rural nordestina e a das metrópoles do Rio de Janeiro e São Paulo. A especificidade de que se reveste a pobreza em cada um desses dois polos evidencia a complexidade da problemática no Brasil (ROCHA, 2006).

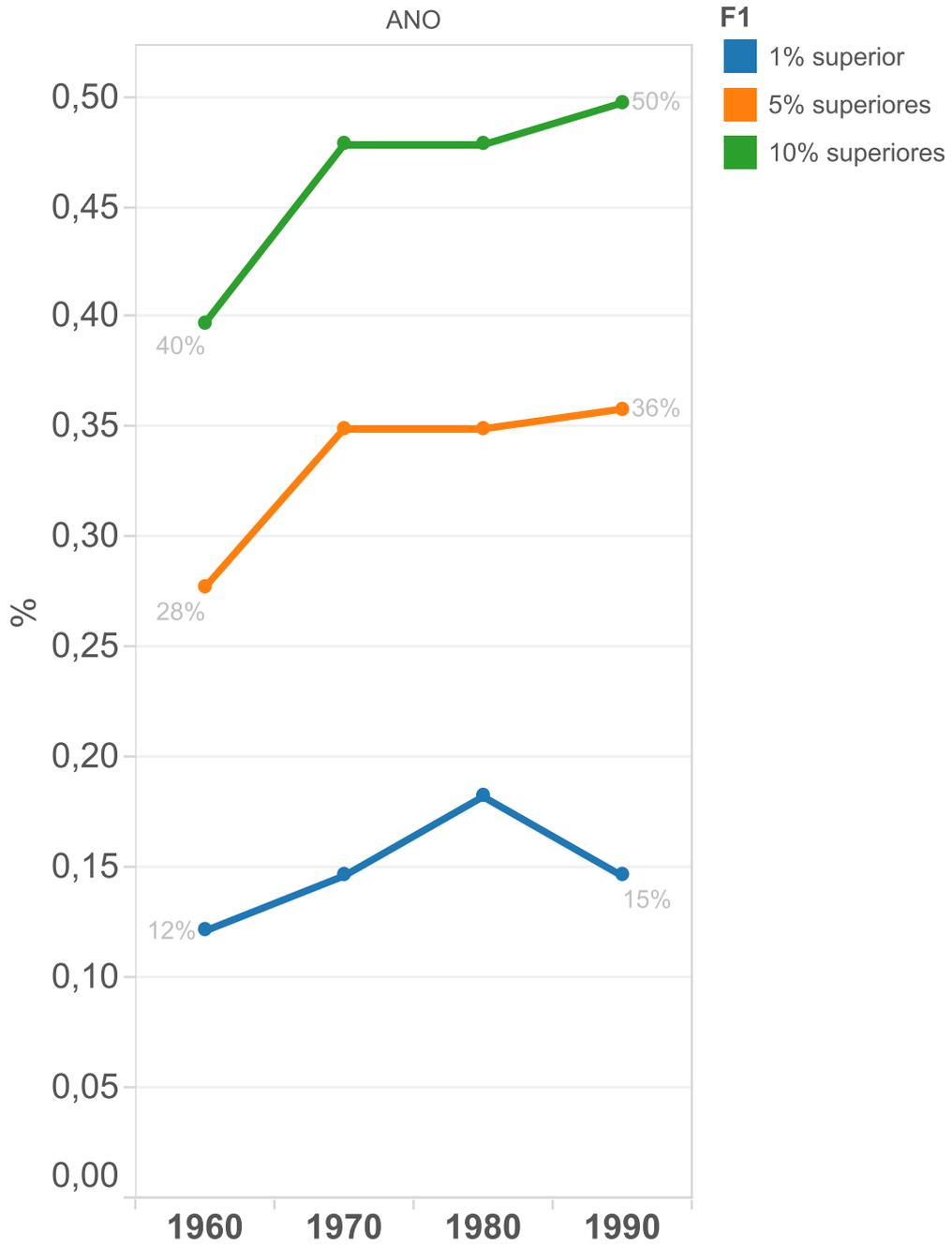
Gráfico 21. Distribuição de renda da população economicamente ativa por quintis (1960-1990)



Fontes: elaboração própria a partir do *software* Tableau e com base em Censos Demográficos (1960 e 1970 de Langoni, 1973, Tabelas 3.5 e 3.6; 1980 de Bonelli e Mallan 1984); Bonelli e Ramos (1993, p. 78).

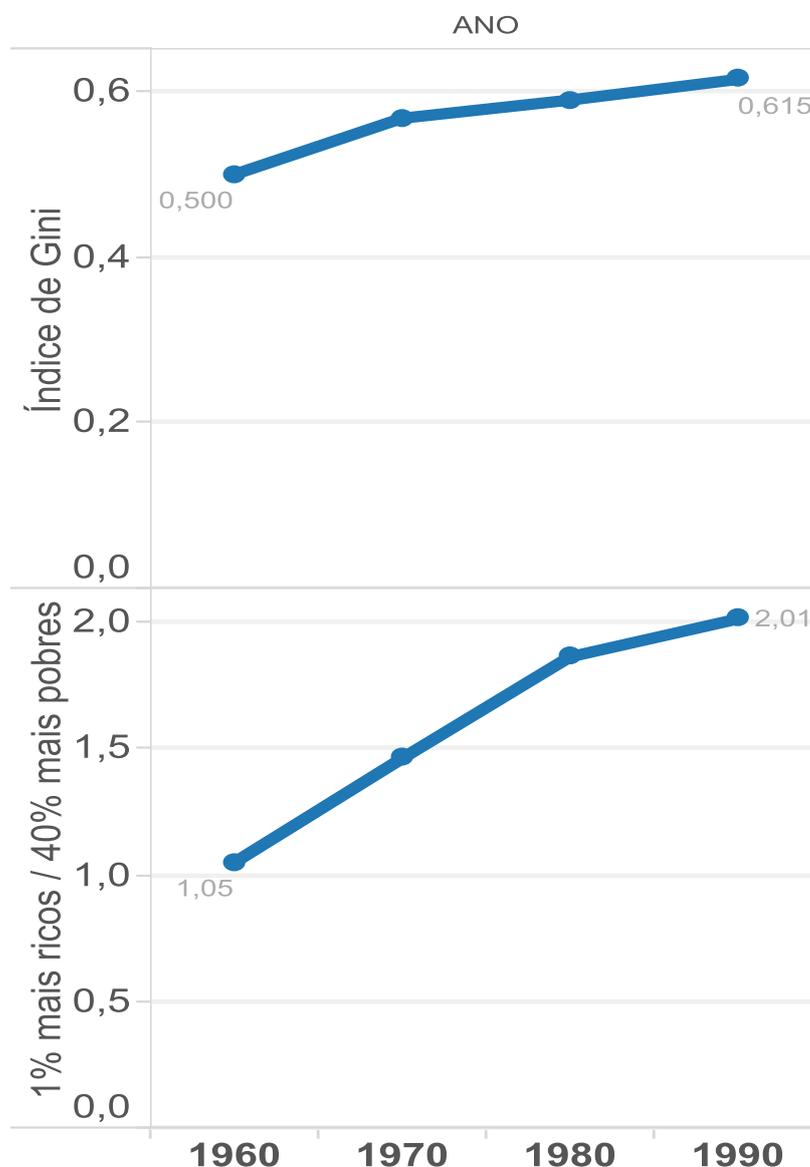
Obs. Quintis é o nome que se dá a divisão de uma variável em 5 grupos, cada qual contendo 20% da população, ordenados (nesse caso) dos 20% mais pobres até o grupo dos 20% mais ricos. Além de usar a terminologia mais comum na literatura econômica, nomear os quintis é mais compreensível para o leitor que o termo 20% seguintes.

Gráfico 22. Distribuição de renda da população economicamente entre os 10%, 5% e 1% mais ricos da população



Fontes: idem

Gráfico 23. Índice de GINI e razão da renda do 1% mais rico dividido pela renda dos 40% mais pobres (1960-1990)



Fontes: idem

Preso neste cenário desolador, alternando entre paralisia e soluções esporádicas “mágicas” às crises, o Estado brasileiro perdeu a sua capacidade de intervenção social e produtiva. O Estado permanece grande, mas ele está agora acéfalo e impotente. As empresas estatais, em particular, perderam a sua dinâmica empresarial e autonomia relativa. Transformadas em instrumentos de política macroeconômica de notável baixa eficiência, muitas empresas estatais mal conseguiram sobreviver. Longe está o sentido de missão e lealdade que (principalmente nos anos 1950, mas ainda nos anos 1970) impeliu as empresas

estatais a encabeçar o desenvolvimento econômico. O antigo regime renegado do desenvolvimento liderado pelo Estado tem sido dolorosamente erodido, exaurido e, finalmente, destruído. A ausência de uma estratégia clara, acompanhada do declínio da confiança e a crescente ineficácia da política econômica sob José Sarney e Collor, exacerbaram a crise fiscal do Estado, minando amplamente a capacidade do sistema político dominado pelo Executivo de levar a cabo a reforma do financiamento do Estado e dos gastos públicos. A urgência atribuída ao controle da inflação se fez acompanhar do abandono dos projetos igualitários no âmbito da instauração da Nova República (CASTRO, 1994; DINIZ, 1997; SOLA, 1994).

Nesse quadro de crise, Collor foi destituído da Presidência, por meio do processo de impeachment, sob a acusação de ter patrocinado o maior esquema de corrupção da história da república brasileira¹²⁶. Presidencialismo imperial, insularidade burocrática, baixo grau de *accountability* e de transparência das decisões combinar-se-iam, abrindo caminho para a exacerbção das práticas de *rent-seeking* e para o aguçamento da privatização da coisa pública, reeditando, no pior estilo, os vícios do passado que a candidatura Collor se propusera a enterrar. A crise do impeachment do presidente Collor ocorreu em circunstâncias históricas muito peculiares. Aconteceu em meio a um processo inacabado de transição política, marcado por movimentos de *democratização política e liberalização econômica* e regulado precariamente por um Estado cuja capacidade de comando sobre a sociedade e o mercado era muito débil. A política de desmontagem da burocracia, uma estratégia de “tabula rasa”, fracassou junto com a tentativa de governar sem uma coalizão ampla no Congresso. Por conseguinte, o impulso geral das reformas e políticas da administração Collor foi revisto (com algum progresso e retrocesso) por Itamar Franco, que assumiu a presidência em outubro de 1992. O fato de Itamar Franco - que, como vice-presidente de Collor, apoiou o mesmo programa econômico em princípio - questionar as políticas do seu predecessor é indicativo da natureza frágil das coalizões eleitorais apoiando a liberalização política e as reformas orientadas para o mercado no Brasil. Diferentemente de Collor, Itamar priorizou, no início de seu governo, o aspecto partidário, porque precisava do suporte da classe política a fim de lhe assegurar a legitimidade necessária para a governabilidade após o processo de impeachment (ALMEIDA, 1999; BUSCHANAN, 1980; COSTA, 2002; DINIZ, 1997; ESTADÃO, 29/05/2015; LOUREIRO e ABRUCIO, 1999; SALLUM Jr. e CASARÕES, 2011; SOLA, 1994).

¹²⁶ Pedro Collor, irmão do presidente, muda os rumos do governo ao acusá-lo de corrupção. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) desvenda um esquema de desvios comandados por Paulo César Farias, o PC, tesoureiro da campanha de Collor. O motorista Eriberto Souza foi a testemunha-chave. O povo, nas ruas, pedia o impeachment. O Congresso investiga o presidente, que deixa o governo. Ele renuncia em 29/12/1992 (O GLOBO, 12/03/2015).

Entre 1993 e 1994, o perfil técnico do governo se acentuou, fenômeno causado e reforçado, sucessivamente, pela escolha de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda, pelo sucesso de seu plano de estabilização econômica (o Plano Real) e por sua consequente transformação em candidato do *establishment* e dos grandes partidos, vacinados pelo episódio Collor e contrários à candidatura Lula. Cabe apontar que um dos principais pontos fracos dos planos ortodoxos e heterodoxos de estabilização antecessores à instauração do Plano Real foi acabar com a inflação repentinamente através de congelamentos de preços, cujos efeitos foram apenas muito transitórios. Na verdade, FHC atuou no final do mandato de Itamar como um verdadeiro primeiro-ministro, e toda a política governamental ficou atrelada ao êxito de sua gestão no Ministério da Fazenda (AMANN e BAER, 2000; LOUREIRO e ABRUCIO, 1999). No primeiro turno das eleições presidenciais, realizado em 03/10/1994, FHC, candidato pelo PSDB, alcançou ampla margem de votos e venceu Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Considerado o “pai do Real”, FHC recebeu 34,3 milhões de votos (54,28%), contra 17,1 milhões (27,04%) do rival (O GLOBO, 01/01/2015).

3. 4 As Reformas Direcionadas ao Mercado no Brasil (II): estabilização monetária com pobreza, desemprego e exclusão social (1995-2002)

O tempo do *Pacto Liberal-Dependente de 1991* foi, portanto, um período de submissão do Brasil ao Norte (o conjunto dos países ricos), somente interrompido pelo breve governo do presidente Itamar Franco (1993-1994). Foi um pacto neoliberal e cosmopolita que refletiu a nova hegemonia americana depois da queda do muro de Berlim e do colapso da União Soviética. Caracterizou-se pela privatização inclusive dos serviços públicos monopolistas ou quase monopolistas e pela abertura de todos os mercados, inclusive o mercado dos grandes bancos a varejo. Mas foi sob sua vigência que a alta inflação inercial foi afinal controlada por meio do *Plano Real*, de 1994 (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Nos oito anos do governo FHC a taxa média de crescimento do PIB foi de apenas 2,1% ao ano, o que significa um crescimento da renda por habitante em torno de 1% ao ano. O país se manteve, portanto, quase estagnado. A equação macroeconômica perversa baseada em taxa de juros alta e taxa de câmbio valorizada levaram ao aumento da instabilidade financeira e ao baixo crescimento. Todavia, o sistema contava com o apoio dos países ricos, que eram beneficiados por ele. A taxa elevada de juros beneficiava capitalistas rentistas nacionais e estrangeiros, o câmbio apreciado beneficiava os exportadores estrangeiros para o Brasil, e, indiretamente, os rentistas nacionais, na medida em que era por meio de valorização cambial

que se mantinha a inflação baixa e os juros reais (a remuneração dos rentistas) altos. Enquanto isso, os altos juros pagos pelo Estado brasileiro giravam em torno de 6% do PIB, refletindo-se na elevação da carga tributária e na redução dos investimentos públicos (BRESSER-PEREIRA, 2014).

A causa mais geral do fraco desempenho econômico do Brasil nos anos 1990 está no fato de que o novo governo aceitou sem crítica o *Segundo Consenso de Washington*, porque foi então que a abertura financeira e o crescimento com poupança externa foram definidos como políticas para os países em desenvolvimento. O segundo consenso foi um passo adiante em relação ao primeiro, e teve efeitos mais devastadores sobre os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil. O Segundo Consenso de Washington foi a dimensão internacional e financeira do primeiro. Foi nesse contexto que a retórica liberal da coalizão liberal-dependente sacralizou o tripé macroeconômico: (1) superávit primário¹²⁷, (2) câmbio flutuante e (3) política de metas de inflação (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Os empresários industriais estavam marginalizados e a burocracia pública havia negado tudo a que fora levada a acreditar no período desenvolvimentista (1930-1980). O aparelho do Estado era agora dirigido por uma “equipe econômica” constituída de economistas alheios à burocracia pública que haviam realizado PhD nos EUA e voltavam para trabalhar no mercado financeiro. É diante de tal quadro adverso que terá início, no governo FHC, a Reforma Gerencial ou a Reforma da Gestão Pública¹²⁸ de 1995. Tal reforma, que coube a Luiz Carlos Bresser-Pereira e à sua equipe no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) idealizar e implementar, era uma imposição histórica para o Brasil, como para todos os demais países que haviam nos 50 anos montado um Estado do Bem-Estar. Tendo em vista a grave crise do Estado – uma crise fiscal, administrativa e de sua forma de intervenção na economia – tratava-se de reformar e reconstituir o Estado a fim de que ele pudesse ser um agente efetivo e

¹²⁷ Entende-se por superávit primário o resultado positivo entre receita e despesa, excluindo-se o pagamento de juros. Os superávits primários são considerados necessários para a redução do peso da dívida pública ante o PIB (LOUREIRO, 2001).

¹²⁸ Três instituições organizacionais emergiram da reforma, ela mesma um conjunto de instituições: as agências reguladoras, as agências executivas e as organizações sociais. No âmbito das atividades exclusivas de Estado, as agências reguladoras constituem entidades com autonomia para regulamentarem os setores empresariais que operam em mercados não suficientemente competitivos, ao passo que as agências executivas se ocupam principalmente da regulação de atividades competitivas e da execução de políticas públicas. Tanto em um caso como no outro, mas principalmente nas agências reguladoras, a lei deixou espaço para a ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível tampouco desejável regulamentar tudo com leis e decretos. No campo dos serviços sociais e científicos, isto é, das atividades que o Estado executa, mas não lhe são exclusivas, a ideia foi transformar as fundações estatais existentes em “organizações sociais”. As agências executivas serão plenamente integradas ao Estado, ao passo que as organizações sociais incluir-se-ão no setor público não estatal. Organizações sociais são organizações não estatais autorizadas pelo parlamento de um país a receber dotação orçamentária do Poder Executivo perante o qual são responsabilizadas por meio de contratos de gestão (BRESSER-PEREIRA, 2016).

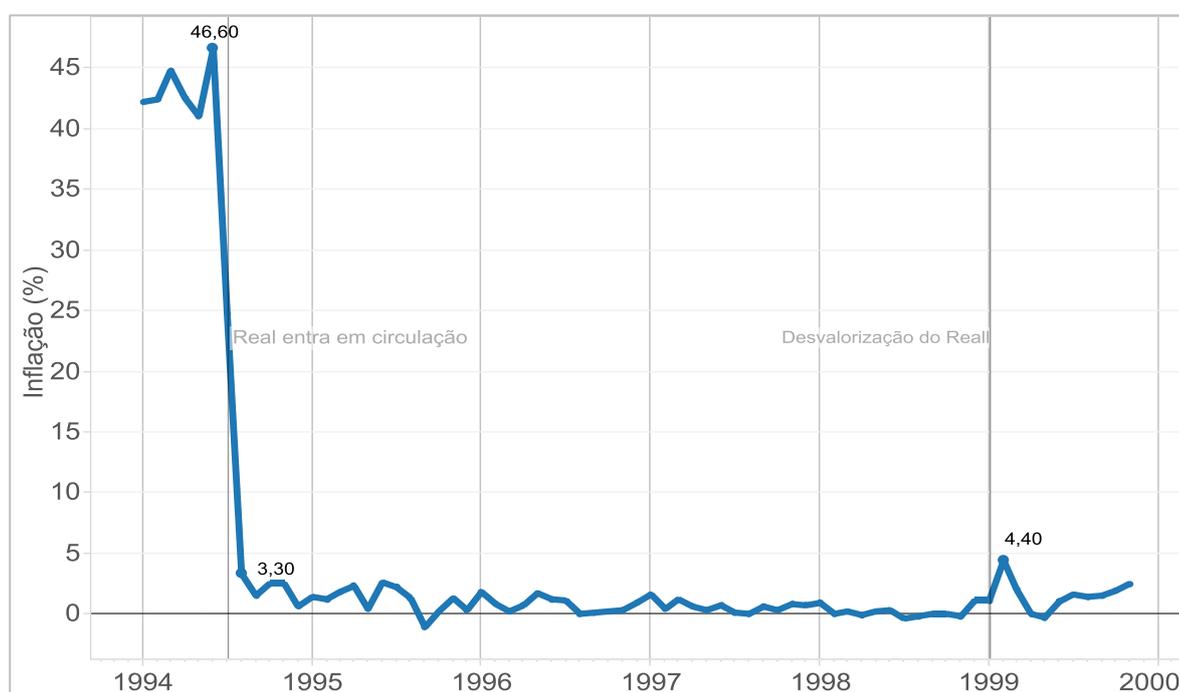
eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional. Nestas condições, para levar a cabo a Reforma Gerencial de 1995, Bresser-Pereira inspirou-se em países da OCDE, sobretudo o Reino Unido, marcado pela disseminação de uma nova disciplina, a *New Public Management*. A estratégia principal era atacar a administração pública burocrática - que enfatizava a supervisão cerrada, o uso de regulamentos rígidos e minuciosos e a auditoria de procedimentos -, substituindo-a por uma administração gerencial, cujo paradigma basilar é dotar o Estado brasileiro de capacidade de governança, ou seja, otimizar os recursos (escassos) disponíveis de forma racionalizada e fazer mais com menos. A Reforma Gerencial enfatizará o controle por resultados, a competição administrada por excelência e a participação da sociedade no controle das organizações e políticas do Estado de modo a conformar um arranjo socialdemocrata. O controle ou a responsabilização (*accountability*) da burocracia pública perante a sociedade é essencial para o êxito da reforma alicerçada em agências descentralizadas (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Em uma vertente crítica às análises protagonizadas por Luiz Carlos Bresser-Pereira, Eli Diniz e Renato Boschi salientam que, para além da primazia do ajuste fiscal, o *Segundo Consenso de Washington* priorizou a realização da reforma do Estado como desenho institucional. Tratava-se de superar a administração burocrática racional-legal weberiana, caracterizada por padrões hierárquicos rígidos, controle dos processos, estruturas inflexíveis, lentidão e ineficiência. Nessa perspectiva, instaurar-se-ia uma reforma gerencial imbuída de racionalidade administrativa e devotada à *quebra da estabilidade do funcionalismo público* e a *eliminação da isonomia*. A estabilidade constituía-se na pedra angular do modelo varguista de administração pública. Diante disso, a abordagem da reforma do Estado de FHC não pode ser considerada de cunho socialdemocrata, uma vez que socialdemocracia pressupõe uma ênfase no pleno emprego, crescimento econômico, expansão do gasto público, diversificação das políticas sociais como prioridades da agenda governamental. Ocorre que tudo isso foi desmontado no período em voga. Ademais, qualquer experiência socialdemocrata demanda a articulação de um amplo pacto social, abarcando o empresariado, os trabalhadores organizados ao processo decisório, para, ao lado das elites estatais, contribuírem para a definição e implementação das políticas governamentais. Naturalmente, o Brasil está deveras distante deste modelo. E o reconhecimento desse fato transparece na redefinição do modelo de Estado para a América Latina mais consentâneo com o capitalismo globalizado, na visão do ministro Bresser-Pereira, como sendo o “Estado social-liberal” e não mais o da *democracia social*. O tão galvanizado mecanismo de controle social da burocracia pública por meio das práticas de

accountability não passou de mera retórica, em virtude de sua precariedade e insuficiência. Portanto, uma perspectiva ampla de reforma do Estado envolveria uma ruptura não apenas com o paradigma neoliberal como também com o enfoque tecnocrático dominante (DINIZ e BOSCHI, 2014).

No processo de implementação das reformas administrativa e previdenciária, cujos custos de transação foram elevados, como a necessidade de barganha parlamentar, houve apoio dos governadores estaduais em vista da necessidade de contenção de gastos com pessoal administrativo em suas contas. Além disso, segundo pesquisa realizada pelo Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), 74% dos empresários entrevistados eram favoráveis ao projeto de reforma administrativa do governo, sendo de 98% a proporção favorável à eliminação da estabilidade do funcionalismo e de 96% o índice de aprovação da proposta de dispensa de servidores por falta grave, insuficiência de desempenho ou excesso de quadros. O único partido político que deu apoio irrestrito à proposta original do governo quanto à flexibilização da estabilidade foi o PSDB, principal agremiação da coalizão governativa de sustentação do presidente Fernando Henrique Cardoso. A imprensa privada também gerou uma ideologia de suporte aos projetos governamentais de reforma. Por outro lado, agremiações políticas de oposição como o PT e o PDT opuseram-se às reformas, assim como centrais sindicais como a CUT (DINIZ e BOSCHI, 2014).

De fato, o primeiro governo FHC foi dominado pelas agendas da *estabilização monetária* e das *reformas institucionais*, em função da memória dos planos fracassados. Os resultados iniciais do Plano Real foram positivos. A inflação foi derrubada de uma taxa mensal de 50,7% em junho de 1994 para 0,96% em setembro; em outubro e novembro ela foi de 3,54% e 3,01%, respectivamente, e em dezembro foi de 2,37%. Em 1995, a maior taxa mensal foi de 5,15% em junho e sua mais baixa de 1,50% em outubro. O aumento de preços acumulado em 1994 foi de 1.340%, enquanto em 1995 caiu para 46,18%. A taxa de crescimento da economia, que já foi substancial nos dois primeiros trimestres anteriores à introdução do Plano Real foi de 4,3% ao ano no primeiro semestre de 1994, e subiu para uma média anual de 5,1% no segundo semestre de 1994, 7,3% em março de 1995, 7,8% em junho de 1995 e 6,5% em setembro de 1995. A partir do segundo trimestre de 1994 ao segundo trimestre de 1995, o consumo aumentou 16,3% (AMANN, e BAER, 2000; GIAMBIAGI, 2005).

Gráfico 24. Taxas mensais de inflação – Brasil (1994-1999)

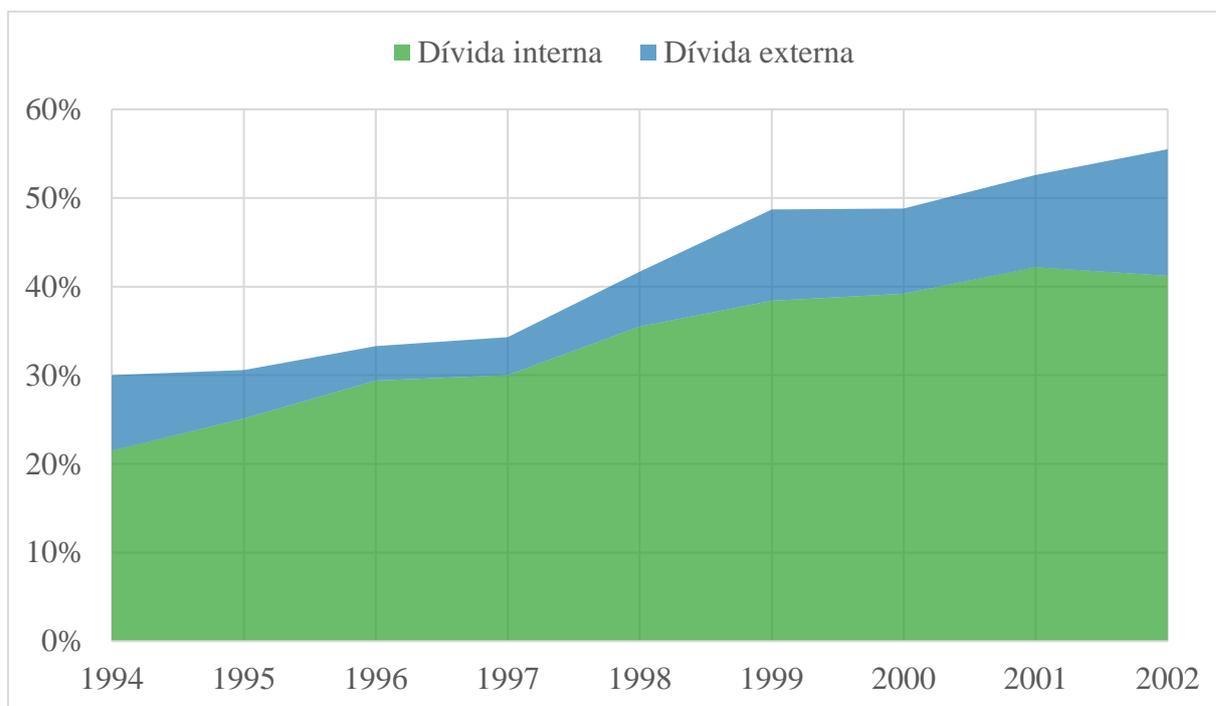
Fonte: elaboração própria a partir do *software* Tableau e com base em Conjuntura Econômica; Amann e Baer (2000, p. 1810).

A economia se encontrava em claro processo de superaquecimento, o que trazia à memória o fantasma do Plano Cruzado, em que um *boom* de consumo mal administrado provocou o colapso da estabilidade: no quarto trimestre de 1994, a expansão do PIB em relação ao mesmo período do ano anterior tinha sido de 11%. Nas circunstâncias adversas de 1995, o Plano Real foi salvo por dois fatores: a política monetária, pois sem os juros altos daquela época, dificilmente ele teria escapado de sofrer o mesmo destino que os planos que o antecederam; e a situação do mercado financeiro internacional, pois se este não tivesse retornado à ampla liquidez e busca pela atratividade dos mercados emergentes, a política monetária *per se* teria sido incapaz de assegurar o êxito do Plano. Nos quatro anos do primeiro governo FHC, a situação fiscal crítica era marcada por: (1) um déficit primário do setor público consolidado; (2) um déficit público (nominal) de nada menos que 7% do PIB, na média de 1995-1998; (3) uma dívida pública crescente¹²⁹ (**Gráfico 25**). Em suma, houve, ao longo do período 1995-

¹²⁹ O crescimento exponencial do estoque da dívida pública passou de cerca de R\$ 60 bilhões de reais em 1994 para mais de R\$ 624 bilhões no final de 2001. O total da dívida pública, que representava 35,8% do PIB no início de 1998, alcançou quase 50% no final de 1999 e girou em torno de 60% ao longo de 2002 (LOUREIRO e ABRUCIO, 2002).

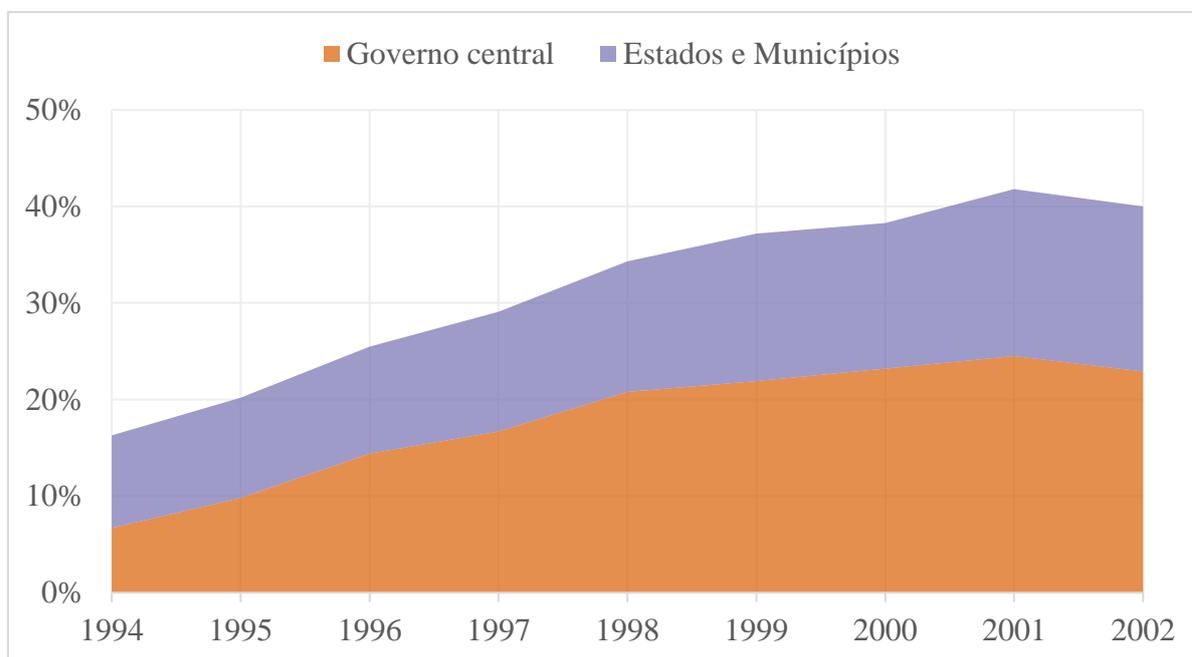
1998, uma deterioração dos indicadores de endividamento, tanto externo como público (AMANN, e BAER, 2000; GIAMBIAGI, 2005).

Gráfico 25. Dívida Interna e Externa como proporção do PIB (1994-2002)



Fonte: elaboração própria com base em Giambiagi (2005, p. 190).

Gráfico 26. Dívida do Governo Central e de Estados e Municípios como proporção do PIB (1994-2002)



Fonte: elaboração própria com base em Giambiagi (2005, p. 190).

Outras ações importantes levadas a efeito pelo Executivo articularam-se e entrelaçaram-se às duas agendas acima mencionadas. É o caso das privatizações, da reforma do sistema financeiro e do acordo da dívida dos estados. A estabilização monetária, promovida pelo Plano Real, veio debelar uma inflação crônica, que acometia o país desde o início dos anos de 1980. Cabe reiterar que a deflagração do Plano Real se deu ainda no governo Itamar Franco, quando FHC, guindado ao Ministério da Fazenda, logrou montar uma coesa equipe de economistas que, lançando mão de mecanismos anti-inerciais, teve êxito na contenção de uma inflação que já havia superado os cinquenta pontos percentuais (COUTO e ABRUCIO, 2003).

A “Era do Real” constituiu uma “conjuntura crítica”, ou seja, uma alteração substancial na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder e às preferências (PIERSON, 2000 apud COUTO e ABRUCIO, 2003). Uma bem-sucedida política antiinflacionária tornava-se um importante recurso de poder para seus patrocinadores, facilitando a vitória eleitoral num primeiro momento e a construção de coalizões num segundo. As cinco primeiras emendas do período FHC eram todas referentes à desregulamentação dos mercados, à desestatização e à abertura econômica. Entre elas, a mais controversa era a que acabava com o monopólio estatal na exploração do petróleo, mas mesmo assim foi possível

sancioná-las já no primeiro ano de mandato, graças à lua-de-mel do presidente com o país e à sua ampla base de apoio congressional. FHC tinha um alto prestígio popular, originado principalmente da súbita estabilização monetária, o que reforçou os poderes presidenciais usuais e o ajudou muito a lidar com a vasta coalizão de partidos governistas para executar o programa reformista liberal. Além disso, a hegemonia liberal consubstanciada na política de contenção econômica que predominou no primeiro governo restringiu a mobilização dos sindicatos e das organizações das massas populares que se mantiveram ideologicamente vinculados a ideias estatistas ou socialdemocratas. A propagação do apoio popular ao governo facilitou a adoção de um estilo tecnocrático de exercício do poder e de gestão da macroeconomia, reforçando as dificuldades de participação política popular fora dos períodos eleitorais (COUTO e ABRUCIO, 2003; DINIZ, 1997, 2000; SALLUM Jr., 2003).

A estabilidade política, a baixa instabilidade ministerial e a coesão governamental¹³⁰ foram potencializadas, sobretudo, pelo papel de centralidade ocupado pelo Ministério da Fazenda (MF) na burocracia econômica, especialmente às suas Secretarias da Receita Federal e do Tesouro Nacional. Guindado à órgão superior e controlador do gabinete, espalhando sua lógica de atuação (fiscalista) pelos demais ministérios por meio de mecanismos formais e informais, o MF teve maior poder no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso do que em outros períodos da redemocratização e o exerceu de forma diferenciada. Sua centralidade esteve associada, primeiro, a uma situação marcada pela escassez de recursos e a necessidade constante de controlar as contas públicas; segundo, à importância do plano de estabilização para o sucesso político do presidente; terceiro, aos laços de confiança estabelecidos entre o presidente e a cúpula do MF, que se originam da gestão de Fernando Henrique na Fazenda no governo Itamar; e, por fim, à importância estratégica que o MF teve como controlador dos outros órgãos cuja distribuição de poder foi feita para garantir maioria parlamentar. O êxito da utilização do MF como órgão estratégico no gabinete presidencial dependeu fortemente do sucesso do Plano Real (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999; 2002).

Entre o final de 1994 e o ano de 1998 viu-se o país atingido por crises do mercado internacional de capitais, as quais vinham reforçar o conservadorismo na condução da política

¹³⁰ Esta situação atribuída ao governo FHC refere-se especificamente à área fiscal que constitui o “núcleo duro” de sua agenda, não valendo para outras áreas. Nesse sentido, a área econômica foi o núcleo central do insulamento burocrático, e a ela o presidente delegou funções e poderes extraordinários de autonomia e capacidade de interferir em outros setores - um bom exemplo disso foi a efetividade da Secretaria do Tesouro Nacional no controle das despesas públicas de todo o gabinete ministerial; outro foi a ocupação de diversos postos estratégicos por pessoas fortemente ligadas ao ideário da equipe econômica. A centralidade e o poder de uma equipe econômica de perfil tecnocrático ficaram claros no sucesso de sua agenda, a qual se converteu na plataforma hegemônica do governo e logrou criar um regime de *policy* (COUTO e ABRUCIO, 2003; LOUREIRO, 2001).

monetária. A primeira foi a do México, que eclodiu no apagar das luzes de 1994 e afetou fortemente os mercados emergentes no primeiro semestre de 1995. A segunda foi a dos países da Ásia em 1997, inicialmente originária da Tailândia e que se alastrou rapidamente para a Coreia do Sul, Indonésia e Malásia. E a terceira foi a da Rússia, em 1998. Isso se manifestou no dramático declínio das reservas brasileiras de US\$ 75 bilhões em agosto de 1998 para menos de US\$ 35 bilhões em janeiro de 1999. A crise russa já tinha levado o Congresso Nacional a aprovar um amplo programa de cortes orçamentários no final do primeiro período FHC, pois dizia-se que ou se fazia isso, ou o Brasil entrava em bancarrota. Em todas as crises, o Brasil foi seriamente afetado pelo “efeito contágio” associado à redução dos empréstimos aos países ditos “emergentes”, que sobreveio a cada crise. Se, por um lado, o próprio modelo de estabilização alicerçado sobre a âncora cambial já fazia com que se mantivessem os juros elevados como forma de atrair divisas, por outro, os reiterados choques externos incentivavam ainda mais a manutenção de altas taxas, diante do risco da fuga de capitais. Em todos esses ataques especulativos, o Brasil perdeu grande quantidade de reservas internacionais e o governo reagiu de forma similar: manteve a estabilidade da moeda, elevando drasticamente os juros para preservar reservas, restringir a atividade econômica interna e o desequilíbrio externo. Podemos assim compreender o porquê da explosão da dívida interna, que sai do patamar de R\$108,6 bilhões em janeiro de 1995 para R\$328,7 bilhões em dezembro de 1998, um aumento de 202,63%. Essa explosão do endividamento, consequência da grande reestruturação da dívida pública em todos os níveis de governo e dos juros altos, comprometeu a solvência do Estado brasileiro, fazendo com que aumentassem os recebimentos dos detentores de títulos públicos (COUTO e ABRUCIO, 2003; GIAMBIAGI, 2005; LOUREIRO e ABRUCIO, 2002; O GLOBO, 30/08/1998, 21/01/2016; ROMERO, 2015; SALLUM Jr., 1999).

No que se refere ao sistema financeiro, os anos 1995/1997 foram marcados pelas crises e quebras dos bancos Econômico, Nacional e Bamerindus, além dos casos inicialmente não resolvidos dos bancos estaduais, notadamente Banespa e Banerj. O Banco Central viu-se diante da necessidade de *intervir*, promover fusões e aquisições no setor, além de socorrer bancos falidos como forma de salvaguardar seus correntistas e o próprio sistema. O governo atuou, então, em diversas frentes, propiciando, entre outras coisas, uma solução de mercado para os bancos privados acima citados, que foram absorvidos por outras instituições financeiras, também privadas. Em particular, o governo: (1) instituiu o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), concedendo uma linha especial de assistência financeira, de incentivos fiscais e facilidades de crédito para

incentivar a rápida consolidação do setor bancário e permitir reorganizações societárias no sistema; (2) criou o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) voltado aos bancos estaduais, integrando-o à política geral de renegociação das dívidas¹³¹ dos entes subnacionais, ao mesmo tempo que se inseria num processo mais amplo, de saneamento geral do sistema bancário a fim de adequá-lo aos padrões internacionais, (3) a partir do papel decisivo do BNDES e mediante negociações com os governadores, privatizou a maioria dos bancos estaduais; (4) facilitou a entrada de empresas e bancos estrangeiros no mercado brasileiro, procurando ampliar a concorrência¹³²; (5) favoreceu um processo de conglomeração no setor, que deixou o mercado com menos instituições, porém relativamente mais fortes; e, por fim, (6) ampliou os requisitos de capital para a constituição de bancos. Durante 1995-1998, as intervenções do governo nos bancos privados e públicos resultou em uma tendência clara de enxugamento. O número de bancos privados que se baseavam unicamente no capital nacional diminuiu de 144 para 108 bancos e o número de bancos públicos diminuiu de 30 para 24. Houve um declínio acentuado no número de pessoas empregadas nos bancos (de 1995 a março de 1996, o emprego nos bancos caiu de 704 mil para 636 mil, e a participação de bancos estatais nos depósitos totais diminuiu de 19,3% em 1996 para 6,5% até meados de 1998. O alto nível de dependência externa e a considerável desnacionalização financeira e industrial constituíram o principal impedimento para o

¹³¹ Com a estabilização monetária, o fortalecimento do governo federal e da autoridade do Banco Central, os governos estaduais perderam as fontes alternativas de receitas: não só o “imposto inflacionário” (*floating*) desapareceu e os juros elevaram-se, mas igualmente os bancos estaduais foram, em sua grande maioria, liquidados ou privatizados, resultando no enfraquecimento financeiro dos estados. Também suas dívidas foram, de novo, renegociadas, mas, agora, com imposição de punições para os governos que não cumprissem com os acordos. Cabe observar que o uso irregular dos bancos estaduais por parte dos governadores contou durante muito tempo com o beneplácito do Banco Central. A privatização dos bancos estaduais foi considerada prioritária na agenda de ajuste fiscal do governo federal, uma vez que essas instituições financeiras foram usadas durante muito tempo como alternativa de financiamento dos governos estaduais. Suprimir esta fonte significava, portanto, preencher uma condição fundamental para o ajuste das contas públicas. Na prática, o governo federal convenceu os estados a permitir a “federalização” de seus bancos em dificuldades, oferecendo como contrapartida o reescalonamento das dívidas dos governos subnacionais. Finalmente, não restavam alternativas aos entes subnacionais que não fosse a de se submeter a uma reestruturação nos termos que lhes eram apresentados pela União (ABRUCIO, 2005; AMANN e BAER, 2000; COUTO e ABRUCIO, 2003; LOUREIRO, 2001; LOUREIRO e ABRUCIO, 2002; MARTINS, 2002; SOLA, GARMAN e MARQUES, 1997; SOLA, KUGELMAS e WHITEHEAD, 2002).

¹³² A diminuição drástica das funções empresariais do Estado não eliminou o intervencionismo estatal, mas o modificou profundamente. Desta maneira, as companhias privadas nacionais também deixaram de ser o foco privilegiado das políticas estatais. Não só as corporações estrangeiras foram constitucionalmente equiparadas às nacionais, mas também a orientação estatal básica foi a de atrair ao máximo os investimentos externos e a de promover sua associação com as empresas locais. A política de estabilização (juros altos/câmbio apreciado) por si só desvalorizou as empresas locais porque contribuiu para descapitalizá-las e favoreceu as empresas multinacionais. O Estado (nos níveis federal e estadual) procurou atrair sistematicamente empresas estrangeiras para dois setores-chave da indústria, o automotivo e o de telecomunicações. Com a abertura da economia brasileira sujeitando vários setores ao aumento da concorrência estrangeira, grandes esforços foram feitos pelas empresas nacionais e estrangeiras para modernizar a sua tecnologia (AMANN e BAER, 2000; SALLUM Jr., 1999; 2003).

progresso industrial durante os anos 1990 (ABRUCIO, 2005; AMANN e BAER, 2000; COUTO e ABRUCIO, 2003; GIAMBIAGI, 2005; PEDERSEN, 2008).

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu regras mais rigorosas para o endividamento público no país e fixou tetos para as despesas com pessoal em cada um dos poderes nas três esferas da Federação. Dentre vários dispositivos de controle das finanças públicas, a LRF proibiu novas renegociações de dívidas entre entes da Federação. Cabe mencionar alguns fatores que podem ter influenciado a formação do consenso em torno da responsabilidade fiscal no governo FHC: além do sucesso inicial do Plano Real e das pressões do mercado, exigindo maior “confiabilidade” para os investidores externos, também atuaram nesta direção a emergência de um certo clima de intolerância contra a corrupção e de consciência mais clara dos danos que a insolvência dos governos podem gerar à sociedade. São exemplos as consequências do não pagamento de salários a funcionários públicos - greves e deterioração dos serviços públicos. Os governos contemporâneos são cada vez mais desafiados a apresentar desempenho macroeconômico exitoso: estabilizar a moeda, ajustar as contas públicas e manter a balança comercial equilibrada. Assim, o crescimento da dívida pública tornou o equilíbrio fiscal um dos componentes centrais da agenda de estabilidade monetária e de reforma econômica do governo FHC. Todavia, além de razões internas, o equilíbrio das contas públicas impõe-se sobretudo pela necessidade de integração do país aos mercados financeiros internacionais. Em uma era de economia globalizada é preciso oferecer, a despeito dos enormes custos sociais e do comprometimento do próprio desenvolvimento econômico, credibilidade e baixo risco para atrair capitais externos (GIAMBIAGI, 2005; LOUREIRO, 2001; LOUREIRO e ABRUCIO, 2002; MARTINS, 2002). No caso do Brasil, tal sujeição à globalização financeira afetou consideravelmente a sua capacidade de planejar estrategicamente o desenvolvimento no longo prazo e reduzir as desigualdades sociais estruturais.

Faltando poucas semanas para as eleições presidenciais de 1998¹³³, o governo brasileiro começou a negociar um acordo com o FMI que lhe permitisse enfrentar um quadro externo extremamente adverso, caracterizado pelo esgotamento da disposição do resto do mundo em continuar a financiar déficits em conta corrente da ordem de US\$ 30 bilhões. Isso, por sua vez, estava gerando uma fuga de capitais, porque o temor de uma desvalorização vista como

¹³³ A reeleição de Fernando Henrique Cardoso foi suscitada pela derrota da hiperinflação e pelo aumento do poder de compra da população. Mesmo com os choques externos que abalaram a economia brasileira - crises do México, em 1994/1995; asiática, 1997; e Rússia, 1998 -, a população elegeu novamente FHC no primeiro turno. Os seus eleitores chegaram a 35,9 milhões (53,06%), deixando Lula em segundo lugar com 21,4 milhões (31,71%) (O GLOBO, 01/01/2015).

iminente estava estimulando a troca de R\$ por US\$ antes que ocorresse a mudança cambial e/ou a adoção de algum tipo de controle de capitais. O FMI coordenou os esforços de apoio ao Brasil, mediante a organização de um pacote de ajuda externa, somando US\$ 42 bilhões. Desses, US\$ 18 bilhões seriam do FMI e o restante de outros organismos multilaterais e de diversos governos, entre eles os dos EUA, a Grã-Bretanha, a Itália, a Alemanha, a França, o Japão e a Espanha. Esse primeiro acordo contemplava um importante aperto fiscal, com o superávit primário passando de 0,0% do PIB em 1998 para 2,6% do PIB em 1999, e 2,8% e 3,0% do PIB em 2000 e 2001¹³⁴, respectivamente. O compromisso de produzir superávit primário anual de 3,5% do PIB (elevado em 2002 para 3,75%) implicou uma grande contenção de gastos. Apesar do considerável ajuste fiscal, o Brasil não conseguiu reduzir a proporção de sua dívida pública em relação ao PIB (GIAMBIAGI, 2005; REZENDE, 2002; SALLUM Jr., 2003).

A estabilidade da moeda foi mantida e, depois da estagnação de 1999, houve um crescimento de 4% do PIB em 2000. Entretanto, o apoio do FMI foi dado e renovado em troca do compromisso de o governo fazer um severo ajuste fiscal, objetivando produzir um grande superávit anual nas contas públicas (sem considerar os juros devidos), um superávit grande o bastante para permitir reduzir a proporção da dívida pública em relação ao PIB. Além disso, a estagnação internacional de 2001 e 2002, a crise da Argentina e o risco político associado à eleição presidencial de Lula da Silva em 2002 produziram constrangimentos adicionais às políticas governamentais. Houve, de fato, uma importante redução dos fluxos de investimentos externos diretos (IDE) para o Brasil e dificuldades para rolar as dívidas externa e interna. As contramedidas do Banco Central - aprofundar o ajuste fiscal, aumentar as taxas de juros e assinar novos acordos com o FMI -, embora protegessem a solvência financeira do Brasil, reduziram o crescimento do PIB em 2001 e 2002 a menos de 2% anuais. Isso evidencia o elevado grau de dependência externa e fragilidade econômica do Brasil (REZENDE, 2002; SALLUM Jr., 2003).

Há que se mencionar o caráter híbrido conferido às ações do Estado durante a gestão de FHC. No seu âmago havia, de um lado, uma *corrente liberal fundamentalista*¹³⁵ orientada

¹³⁴ Em 2001, a economia foi prejudicada por uma combinação de eventos, incluindo a crise de energia, o “contágio” argentino - que diminuiu a entrada de capitais - e os atentados terroristas de 11 de setembro, que abalaram fortemente os mercados mundiais. Nesse contexto, o risco-país voltou a aumentar, refletindo uma menor disponibilidade de capitais para o país e afetando os juros domésticos. Isso comprometeu o desempenho médio da economia no segundo governo FHC (GIAMBIAGI, 2005).

¹³⁵ Essa perspectiva neoliberal teve como representantes político-intelectuais característicos no governo, o ex-presidente do Banco Central, Gustavo Franco, o ex-secretário de Política Econômica, Winston Fritsch, e o ministro

basicamente para a estabilização monetária e comprometida com a promoção de uma economia de livre mercado e, de outro, uma *tendência liberal desenvolvimentista*, mais inclinada a equilibrar estabilização monetária com um crescimento competitivo da economia local mediante a intervenção moderada do Estado. Ao longo do primeiro mandato de FHC, a primeira versão de liberalismo predominou, servindo de orientação e dando consistência ao núcleo duro da política econômica governamental. Os fundamentalistas tentaram obter a estabilização monetária com políticas de câmbio sobrevalorizado, juros altos e ajuste fiscal brando. A segunda corrente liberal, a desenvolvimentista, não tinha a consistência da primeira, pois não possuía um texto programático nem orientava sistematicamente a ação governamental. Entretanto, o liberal desenvolvimentismo inspirou algumas políticas destinadas a contrabalançar as consequências negativas da ortodoxia liberal para setores específicos da economia ou mesmo promover o crescimento de algumas atividades produtivas no país. Durante todo este período, o governo Cardoso buscou com perseverança cumprir o propósito de *liquidar os remanescentes da Era Vargas*, pautando-se por um ideário multifacetado, mas que tinha no liberalismo econômico sua característica mais forte. Tal ideário liberal básico materializou-se em iniciativas que mudaram institucional e patrimonialmente a relação entre Estado e mercado. Seu alvo central foi *quebrar alguns dos alicerces legais do Estado Nacional-Desenvolvimentista*, parte dos quais fora constitucionalizado em 1988 (SALLUM Jr., 1999; 2003).

A obstinação de adequar a política macroeconômica à orientação liberal fundamentalista contribuiu para aumentar muito a fragilidade financeira externa da economia brasileira e a debilidade do Estado ante os credores privados. A substituição do antigo nacional-desenvolvimentismo por uma estratégia liberal de desenvolvimento redirecionou o Estado em relação a vários setores socioeconômicos. Ressalte-se a propósito que, desde o lançamento do Plano Real até janeiro de 1999, a estratégia liberalizante privilegiou nitidamente a esfera financeira ante as atividades produtivas e comerciais por meio das políticas de juros altos e câmbio sobrevalorizado. Estas duas políticas funcionaram o tempo todo como bombas de sucção dos recursos do Estado e das atividades produtivas e comerciais para os detentores, locais ou estrangeiros, de capital financeiro. Isso mostra haver nítida afinidade entre o predomínio do fundamentalismo liberal no bloco político hegemônico e a fase da “financeirização da riqueza” que caracteriza o capitalismo mundial contemporâneo. Os

da Fazenda, Pedro Malan; fora do governo, suas expressões mais notórias foram alguns economistas da PUC-Rio, dentre os quais Rogério Ladeira Furquim Werneck e Marcelo de Paiva Abreu (SALLUM Jr., 1999).

portadores do fundamentalismo liberal mantiveram o controle sobre as principais alavancas do poder - o Ministério da Fazenda e o Banco Central - e por meio delas preservaram a prioridade para a estabilização. Obviamente, constitui pressuposto dessa política neoliberal de estabilização uma visão extremamente otimista do mercado financeiro mundial e da rapidez com que o “ajuste fiscal” se tornaria a nova âncora do real, em lugar do dólar. Trata-se de mudar o padrão de desenvolvimento brasileiro, superando a Era Vargas, que - nas palavras do Presidente - “ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade” (REZENDE, 2002; SALLUM Jr., 1999; 2003).

Não custa reiterar que os anos FHC foram caracterizados por duas marcas. A primeira foi a da *estabilização macroeconômica*: desde que o Índice Geral de Preços (IGP) da FGV começou a ser apurado, na década de 1940, em apenas três anos (dos quais nenhum nos 35 anos anteriores a 1994, ano do Plano Real) ele tinha sido inferior a 10%. Já no período de 1995-2002, isso ocorreu em quatro dos oito anos e, com o IPCA, em seis dos oito anos. A segunda marca registrada foi a das *reformas institucionais*, que deram continuidade, de uma forma mais profunda, a um movimento iniciado ainda no governo Collor. Tais mudanças foram as seguintes: (1) privatizações¹³⁶; (2) fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações; (3) mudança no tratamento do capital estrangeiro; (4) saneamento do sistema financeiro; (5) reforma (parcial) da Previdência Social; (6) renegociação das dívidas estaduais; (7) aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); (8) ajuste fiscal, a partir de 1999¹³⁷; (9) criação de uma série de agências reguladoras de serviços de utilidade pública¹³⁸; e (10)

¹³⁶ O governo também se baseou em grande medida nas privatizações para lidar com seus problemas fiscais. Tal processo já havia começado sob o presidente Collor, mas tinha sido restrito principalmente aos setores de siderurgia e petroquímica. Sob a presidência de Cardoso, no entanto, ele ampliou-se dramaticamente, uma vez que foram incluídos os serviços públicos. Entre 1995-1998, as receitas anuais das privatizações subiram de menos de US\$ 2 bilhões por ano para mais de US\$ 35 bilhões quando as privatizações foram expandidas para serviços de utilidade pública (como telecomunicações, geração e distribuição de energia) e minerais. Em menos de oito anos, uma parte significativa das empresas produtivas do Estado passou para o controle privado. Entre 1991 e 1998, foram vendidas 63 empresas controladas pelo governo federal. Nesse período, também nos estados ocorreram importantes privatizações. Até o final de 1998, o programa federal chegou perto de US\$ 57,5 bilhões, incluindo as dívidas transferidas aos novos proprietários (ALMEIDA, 1999; AMANN e BAER, 2000).

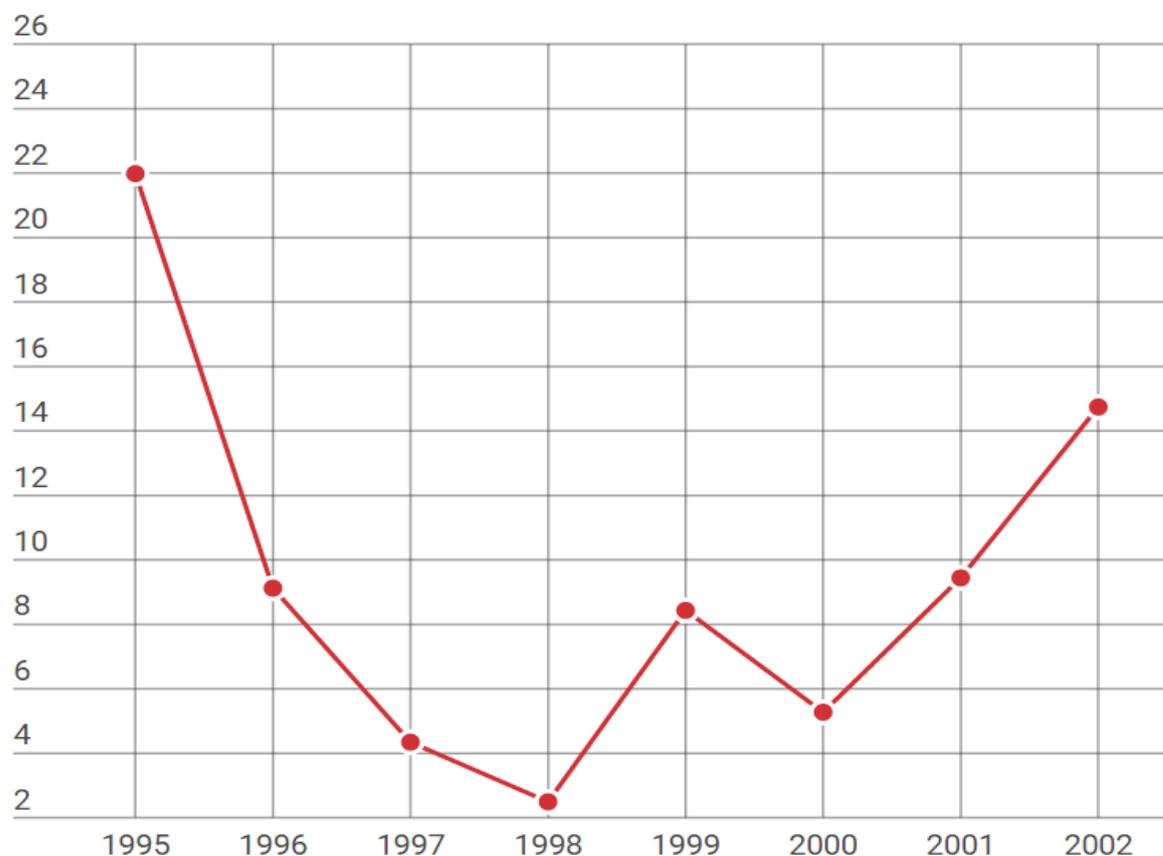
¹³⁷ Além da LRF, o governo implementou um rígido programa de ajuste fiscal, a partir de 1999. Este representou, pela primeira vez em três décadas, a vigência de uma restrição orçamentária efetiva, baseada em metas fiscais rígidas, pondo fim à situação tradicional de falta de maior controle das contas públicas. É nessa orientação que os valores centrais da trajetória fiscal são: austeridade, controle e contenção (GIAMBIAGI, 2005; MARTINS, 2002).

¹³⁸ Nesse quadro marcado por um modelo econômico orientado para o mercado e definido por novas modalidades de intervencionismo estatal, cabe apontar o enorme impacto que o modelo das agências regulatórias ligadas ao Executivo tiveram *vis-à-vis* a atuação dos interesses organizados e, sobretudo, do ponto de vista de introduzir distorções na dinâmica das relações entre os Poderes. Por um lado, tais disparidades foram reforçadas na medida em que subtraíram do Legislativo suas prerrogativas em mais uma dimensão, e, por outro, reintroduziram dilemas com relação ao controle democrático e à transparência na atuação das agências. Trata-se da supremacia da lógica geral de ênfase na eficiência econômica em detrimento da dimensão política, uma vez que se delineou uma tendência a privilegiar o interesse dos investidores em detrimento dos consumidores. A criação das agências regulatórias como um novo espaço legislativo sem o filtro da representação política nem a possibilidade de

estabelecimento do sistema de metas de inflação como modelo de política monetária. A supremacia da ótica *fiscalista* consolidou e aprofundou as reformas fiscais, tal qual se percebeu com a busca dos superávits primários, ausentes do primeiro período de FHC. Esse ganho, ressalte-se, foi realizado à revelia do *desenvolvimentismo*, o que não era inexorável, mas se tornou uma opção em razão da agenda e das preferências dos atores dominantes, bem como do poder e das escolhas institucionais que fizeram (GIAMBIAGI, 2005; LOUREIRO e ABRUCIO, 2002).

De toda forma, pode-se falar de dois governos FHC diferentes entre si: o primeiro, caracterizado por uma política cambial rígida, crescente dependência do financiamento externo e um desequilíbrio fiscal agudo; e o segundo, marcado pelo câmbio flutuante, redução do déficit em conta corrente e forte ajuste fiscal. Este último foi marcado pela hegemonia do *tripé macroeconômico ortodoxo* (metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário). Sendo assim, a capacidade administrativa da gestão tucana, ao final, demonstrou-se mais eficaz no plano da agenda negativa, do fiscalismo e da estabilização, do que na construção de um projeto positivo de desenvolvimento. Configurou-se a incapacidade de reformar o modelo econômico com vistas a reduzir a vulnerabilidade externa e gerar maior *crescimento com distribuição de renda e inclusão social*. O predomínio da visão fiscalista tornou-se um obstáculo para todas as tentativas mais assertivas de política industrial e de auxílio à exportação. O caso brasileiro foi típico na combinação de uma política vigorosa de privatizações, com ajuste fiscal e descentralização das políticas públicas (AMANN e BAER, 2000; COUTO e ABRUCIO, 2003; GIAMBIAGI, 2005; LOUREIRO e ABRUCIO, 2002; MARTINS, 2002; REZENDE, 2002).

controles externos acrescentou ao novo quadro uma dinâmica que contrapunha investidores a consumidores em termos dos limites da ação do Estado, restaurando uma linha de continuidade no papel do Executivo como ordenador das relações público/privado. Com a introdução dos novos arranjos regulatórios, a consequência não foi necessariamente a neutralização do papel do Estado pela autonomização de esferas e arenas decisórias, mas o fortalecimento do Executivo pela autonomização de uma tecnocracia “ilustrada”, desequilibrando ainda mais a relação entre os Poderes. Finalmente, cabe mencionar quais foram algumas das agências reguladoras criadas no cerne do reordenamento institucional engendrado pela Reforma Gerencial do Aparelho de Estado dos anos 1990: ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), a ANP (Agência Nacional do Petróleo), a ANVS (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), a ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar), e a ANA (Agência Nacional das Águas), etc. (BOSCHI e LIMA, 2002).

Gráfico 27. Inflação – INPC/IBGE (1995-2002)

Fontes: elaboração própria a partir do *software* Infogram e com base em IBGE; Couto e Abrucio (2003, p. 299)

Tabela 4. Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos – 1995-2002 (médias anuais por período)

	1995-1998	1999-2002
Crescimento do PIB (% a.a)	2,6	2,1
Inflação (IPCA dez./dez., % a.a)	9,4	8,8
FBCF (% PIB a preços correntes)	19,8	19,0
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	4,1	4,2
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	14,9	-4,9
Balança comercial (US\$ bilhões)	-5,6	3,5
Saldo em conta corrente (US\$ bilhões)	-26,4	-20,1
Dívida externa líquida/Exportação de bens	2,8	3,3

Fonte: Giambiagi (2005, p. 181)

Diversamente do primeiro mandato, no segundo governo Cardoso, entretanto, o presidente perdeu muito prestígio¹³⁹, principalmente porque não manteve as promessas, desvalorizando a moeda em janeiro de 1999 e desencadeando a desconfiança na sua capacidade de manter a estabilidade monetária. Neste mesmo ano, adotou-se uma forte restrição orçamentária tendo em vista a busca por superávits primários crescentes e sucessivos, acordados com o FMI. A crise cambial afastou, ao mesmo tempo, a possibilidade de o governo realizar em tempo as promessas de retomada do crescimento econômico. A inflação alta não voltou e as atividades econômicas começaram a crescer, pouco mais de um ano depois, mas, mesmo assim, o presidente não recuperou o prestígio político e a liderança que tinha no seu primeiro mandato. Dessa forma, a coalizão política governamental tornou-se menos disciplinada e o governo perdeu muito de sua capacidade para aprovar leis no Congresso e para definir políticas específicas, dando margem ao fortalecimento dos partidos de oposição (LOUREIRO e ABRUCIO, 2002; O GLOBO, 01/07/2015; SALLUM Jr., 2003).

Desde o lançamento do Plano Real, o governo Cardoso não conseguiu produzir contas públicas estruturalmente equilibradas, que pudessem ancorar a moeda nacional em lugar do dólar. Ao adotar o “neoliberalismo abraçador” contribuiu para a emergência de custos perversos: crescimento medíocre, privilégio conferido aos rendimentos financeiros, desnacionalização da economia e intercâmbio cronicamente deficitário com o Exterior. O predomínio neoliberal na política macroeconômica fragilizou dramaticamente a economia nacional em relação ao sistema financeiro mundial. A estratégia de estabilização privilegiou a esfera financeira vis-à-vis as atividades de produção/comercialização de bens e serviços. Os superávits primários, a aprovação da LRF e outras medidas necessárias ao ajuste, como a privatização de bancos estaduais e regras mais rigorosas para o endividamento público foram indicadores da capacidade do governo FHC de *impor a prioridade da agenda fiscal*. Um exemplo foi a Resolução 78, de julho de 1998, por meio da qual o Senado criou restrições mais severas ao endividamento público no país e autorizou o BACEN a não lhe encaminhar os pedidos que não se enquadrassem nas exigências legais (LOUREIRO, 2001; LOUREIRO e ABRUCIO, 1999, 2002; SALLUM Jr., 1999).

Se no plano da macroeconomia, o governo FHC foi marcado pela crescente vulnerabilidade e subordinação do país aos circuitos financeiros globalizados, na órbita da

¹³⁹ No primeiro ano do segundo mandato, que estava programado para ser o “ano da virada”, o crescimento econômico ficou próximo de zero. Isso fez com que rapidamente se desintegrasse a imagem positiva do governo do presidente Fernando Henrique - percebido à época da fácil reeleição como o único capaz de conduzir o país a um porto seguro. Os índices de impopularidade elevaram-se significativamente e o quadro não foi revertido até o fim do segundo mandato (COUTO e ABRUCIO, 2003).

política social o fracasso não foi diferente, em razão de seu caráter residual, fragmentado e irrisório do ponto de vista do financiamento dos programas. No início do Plano Real parecia que seu sucesso em controlar a inflação também resolveria o *problema estrutural* do Brasil de *extrema concentração de renda*. À medida que os grupos mais atingidos pela hiperinflação foram os assalariados de baixa renda (com uma inflação mensal próxima de 50% em meados de 1994, o seu poder de compra real foi rapidamente erodido), eles também foram os que grandemente se beneficiaram da *súbita* estabilidade em seus rendimentos reais. O crescimento das vendas refletiu, principalmente, o poder de compra dos grupos de baixa remuneração, cuja renda real aumentou pelo fato de que suas perdas mensais advindas da quase hiperinflação tinham desaparecido. Além disso, como os salários nominais também estavam subindo no segundo semestre de 1994, os salários reais foram 18,9% maiores nos primeiros dois meses de 1995 do que no ano anterior. Este aumento na renda real na base da distribuição resultou em aumentos substanciais nas suas compras de bens de consumo duráveis e explica o crescimento expressivo na produção industrial nos primeiros meses do Plano Real. Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE) de 1995, o rendimento médio das pessoas de 10 anos e mais apresentou um ganho em termos reais de 28% entre 1993 e 1995. No entanto, esses ganhos se deram de forma acentuada na base da distribuição, resultando em efeitos diretos sobre a redução da pobreza absoluta. A proporção de pobres passou de 44% (62,6 milhões de pessoas), em 1993, para 33,3% (49 milhões de pessoas), em 1995. O surto de consumo desses grupos continuou durante um período considerável de tempo, uma vez que, para além dos salários reais mais elevados, esses estratos sociais também compravam a crédito. Todavia, seu crescente endividamento expunha-os ao impacto negativo das elevadas taxas de juros que o governo usava para defender a sua (vulnerável) posição internacional. Na verdade, em 1998, as inadimplências em dívidas dos consumidores estavam em um nível recorde (AMANN e BAER, 2000; ROCHA, 2006).

A incidência de pobreza e, em menor medida, também a desigualdade de renda caíram significativamente no ano em que o Plano Real foi adotado e a inflação controlada. Contudo, em setembro de 1996, ficou evidente o esgotamento dos efeitos distributivos do plano de estabilização econômica. Conforme mostra o gráfico abaixo (**Gráfico 28**), a incidência de pobreza no Brasil, medida pela proporção de pobres, reduzida drasticamente com a estabilização, se manteve em torno de 35%, com pequenas oscilações no período 1996-1999¹⁴⁰.

¹⁴⁰ De modo geral o perfil dos pobres no mercado de trabalho pouco se modificou entre 1992 e 1999, permanecendo algumas anomalias gritantes. É o caso da elevada participação - em torno de 23% - de indivíduos ocupados sem remuneração, o que correspondeu a um enorme contingente de trabalhadores essencialmente subocupados em

O Nordeste foi a região mais afetada em matéria de pobreza e as perdas em termos de postos de trabalho e de rendimentos recaíram sobre os indivíduos com menor escolaridade, tendo por si só um efeito provável de aumento da pobreza absoluta e da desigualdade (ROCHA, 2006). Portanto, após dois anos de lançamento do Plano Real, *a estabilização monetária foi incapaz de assegurar uma retração significativa da pobreza e da desigualdade social estrutural tanto no longo prazo como de forma sustentada no tempo*. Para além do aumento da pobreza, verificou-se a estabilidade do longo ciclo de desigualdade no Brasil.

atividades de baixa produtividade. Bem assim, pode-se constatar que, em 1999, 1% das pessoas com os rendimentos mais elevados se apropriavam de 13% do rendimento total naquele ano, proporção quase idêntica àquela apropriada pelos 50% de indivíduos na base da distribuição (ROCHA, 2006).

Gráfico 28. Proporção de pobres no Brasil, segundo regiões e estratos (1996-1999)

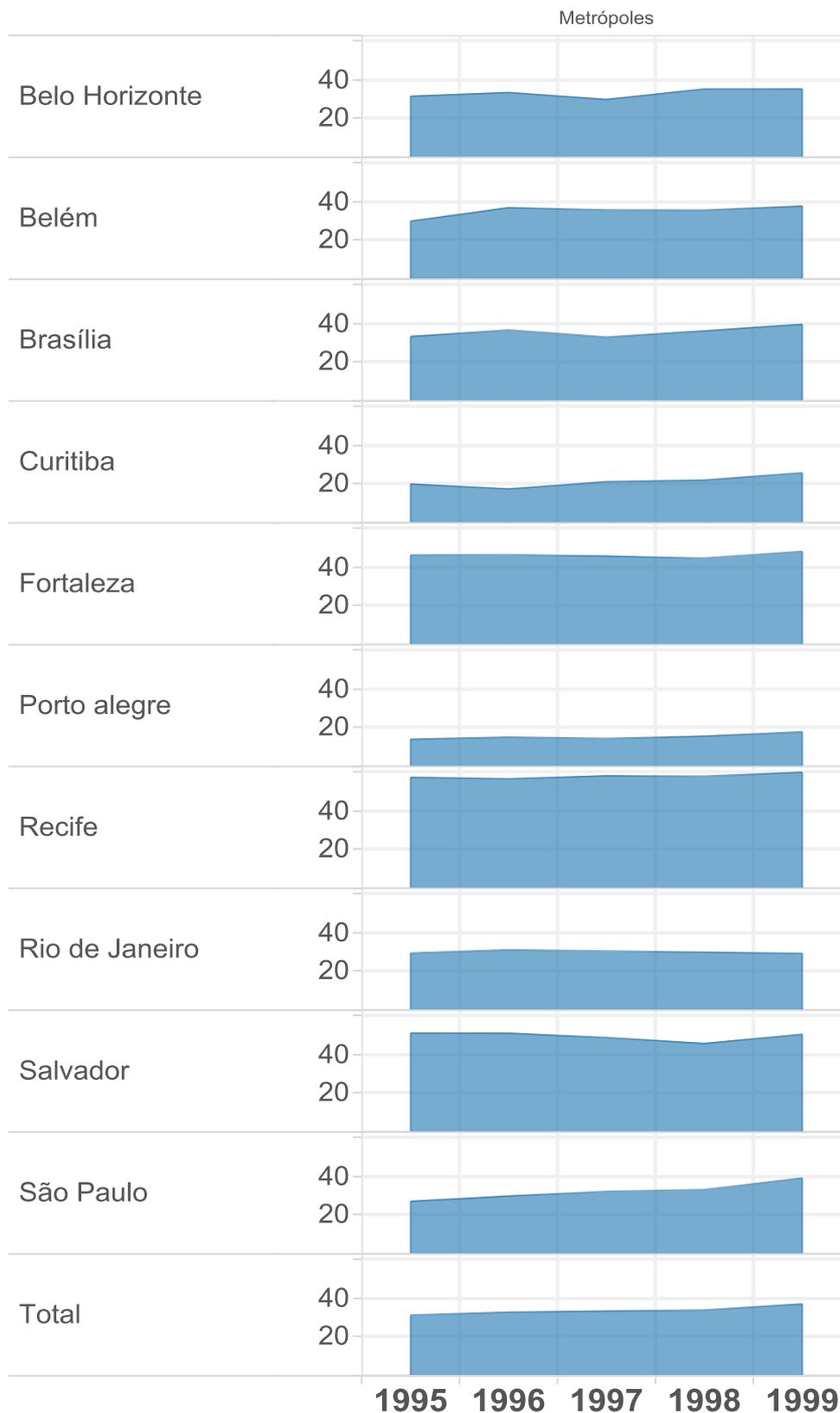
Região	1996	1997	1998	1999
Brasil	34,13	34,09	33,43	34,95
Metropolitano	32,65	33,18	33,74	36,88
Urbano	31,46	31,30	30,14	31,78
Rural	43,42	42,84	41,60	40,25
Nordeste	53,13	52,86	50,35	50,90
Centro Oeste	37,71	34,62	34,56	37,43
Sul	17,59	18,12	17,76	19,71
Norte urbano	39,57	39,61	39,87	39,65
Minas Gerais/Espírito Santo	28,21	27,50	28,76	28,62
Rio de Janeiro	29,16	28,86	28,55	27,88
São Paulo	24,17	25,22	25,11	29,35
	1996	1997	1998	1999

Fontes: elaboração própria a partir do *software* Tableau e com base em IBGE/PNAD (tabulações especiais); Rocha (2006, p. 124).

Nos anos 1990, no contexto da globalização econômica e da reestruturação produtiva nas metrópoles brasileiras, o mercado de trabalho se especializou rapidamente, o que resultou em número insuficiente de postos de trabalho e no aumento relativo da participação da mão de obra qualificada no total dos trabalhadores ocupados. O resultado foi a expansão da informalidade e o alijamento do mercado de trabalho dos trabalhadores com baixo nível de escolaridade e qualificação. De 1996 a 2001 foram extintos 1,3 milhão de postos de trabalho ocupados por trabalhadores com menos de quatro anos de escolaridade, em seis regiões metropolitanas responsáveis por 30% da população brasileira¹⁴¹. Como efeito combinado da redução do número de postos de trabalho e do rendimento médio, o rendimento total do trabalho para essa categoria de trabalhadores caiu fortemente no período. A baixa qualificação da mão de obra, em descompasso com o nível de desenvolvimento produtivo atingido pelo país e com as necessidades do mercado tiveram implicações sobre a incidência de pobreza de duas formas. Por um lado, limitando as possibilidades de crescimento econômico e conseqüentemente do aumento de renda. Por outro lado, servindo de base à manutenção de elevados níveis de desigualdade do rendimento, que, constituiu um determinante da persistência da pobreza absoluta no país. É evidente, portanto, que a extrema desigualdade na distribuição de renda, resultando numa dinâmica socioeconômica própria, está associada à persistência da pobreza absoluta no Brasil (ROCHA, 2006). A seguir, o **gráfico 29** ilustra o percentual da evolução da proporção de pobres nas metrópoles brasileiras. Novamente, as metrópoles nordestinas (Fortaleza, Recife e Salvador) são as mais pobres, o que mostra a trajetória de descaso do Estado brasileiro com a população nordestina em matéria de provisão de políticas públicas.

¹⁴¹ Trata-se das seis metrópoles onde se realiza a Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE): Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. O número médio anual de ocupados com menos de quatro anos de escolaridade passou de 5,2 milhões, em 1996, para 3,9 milhões, em 2001 (ROCHA, 2006).

Gráfico 29. Evolução da proporção de pobres nas metrópoles, em % (1995-1999)

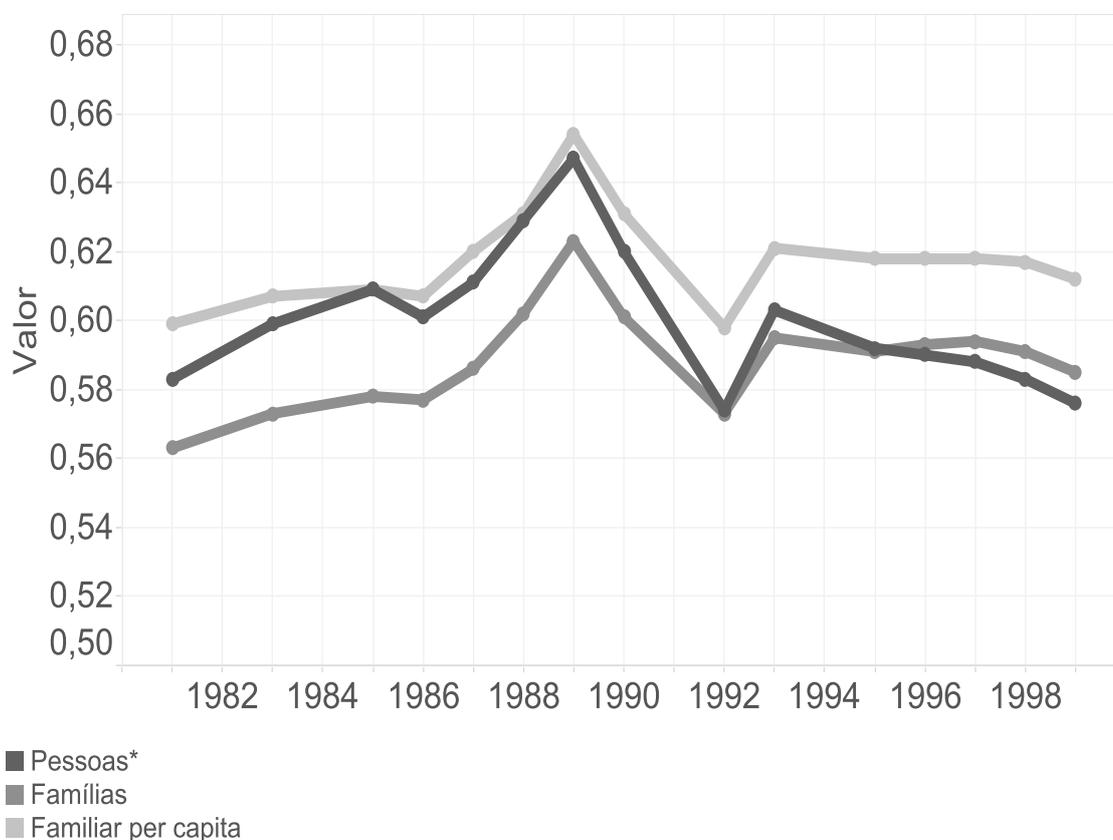


Fontes: elaboração própria a partir do *software* Tableau e com base em IBGE/PNAD (tabulações especiais); Rocha (2006, p. 127).

Os Índices de Gini apresentados no **gráfico 30** permitem constatar que o nível de desigualdade com base na renda familiar se situa em patamares tão elevados quanto aqueles verificados em relação à renda das pessoas. Isso significa que, infelizmente, a família não teve um papel redistributivo capaz de reduzir de forma significativa a desigualdade de renda entre pessoas, a qual se tem como ponto de partida. Os Índices de Gini mostram ainda que, tanto no caso da renda familiar como da familiar *per capita*, a desigualdade é levemente ascendente num período de quase 20 anos, ou seja, *os níveis de desigualdade em 1999 são mais elevados do que os observados em 1981*. Verifica-se um patamar de redução muito tímida da desigualdade de renda entre famílias e entre pessoas com base na renda familiar *per capita*, no período pós-estabilização do Plano Real. Vale destacar que, de forma consistente, a distribuição da renda familiar per capita apresenta índices de desigualdade mais elevados ao longo da série analisada, refletindo o fato de que as famílias de renda mais baixa são mais numerosas, isto é, com maior número de membros¹⁴². Considerando, portanto, a distribuição de renda de todos os brasileiros com base no rendimento familiar per capita de 1999, verificou-se que para pessoas com renda familiar *per capita* superior a R\$ 325 naquele ano qualquer aumento de sua renda resultava em aumento da desigualdade, como medida pelo Índice de Gini (ROCHA, 2006).

¹⁴² A repartição intrafamiliar da renda não tem significado redução da desigualdade em relação à renda familiar. Portanto, pode-se concluir que os fenômenos demográficos e socioeconômicos que marcaram o período em questão - por exemplo, a redução da fecundidade e o aumento da taxa de participação no mercado de trabalho -, que, em princípio, poderiam ter efeitos distributivos positivos, não foram capazes de levar a uma redução da desigualdade de renda no Brasil (ROCHA, 2006).

Gráfico 30. Índices de Gini relativos à distribuição de renda bruta das pessoas*, das famílias e familiar per capita (Brasil, 1981-1999)



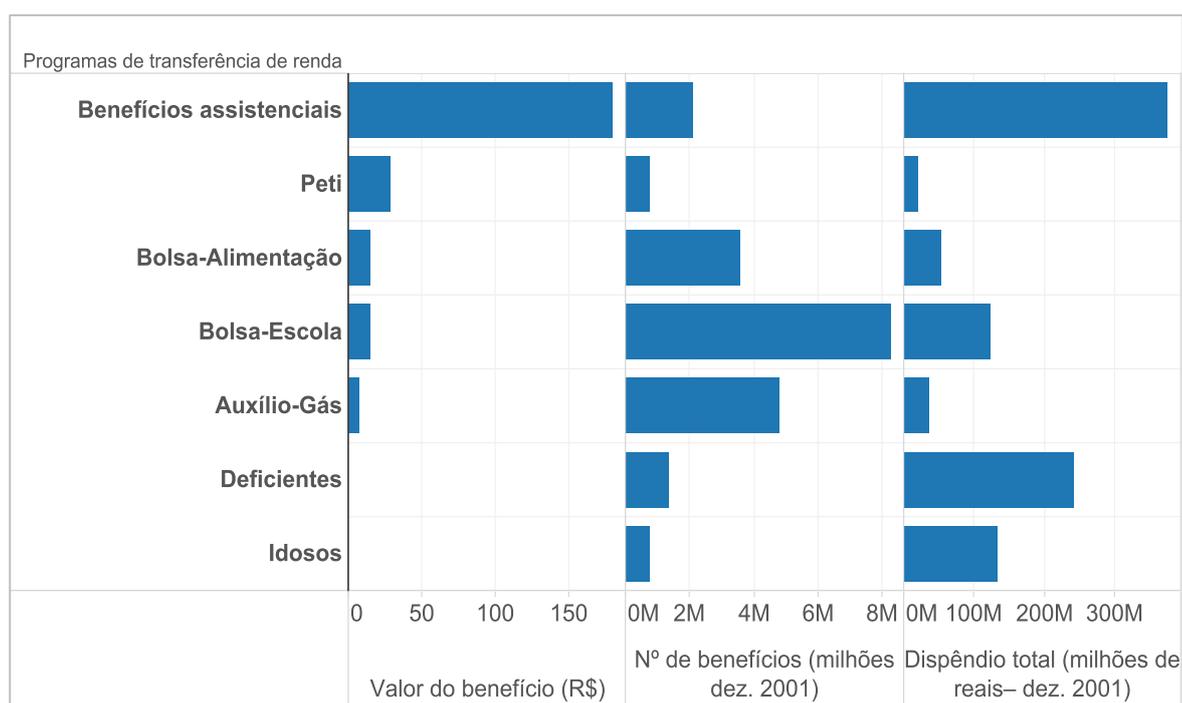
Fontes: elaboração própria a partir do *software* Tableau e com base em Microdados da PNAD; Rocha (2006, p. 38).

*Pessoas de 10 anos e mais com rendimentos positivos.

Em geral, os anos FHC voltaram às baixas taxas de crescimento e igualmente modestos avanços na distribuição de renda e redução da pobreza. Enquanto o ajuste ortodoxo estava sendo feito, o governo começou a implementar uma rede de seguridade social multifacetada (pela primeira vez na história brasileira) dispersa por meio de distintos ministérios e com uma variedade de critérios de elegibilidade e benefícios, algo que estava em harmonia com o modelo postulado pelo FMI para os países endividados no momento. Eventualmente, em resposta às pressões para expandir a rede em 2001, o governo lançou o Programa Bolsa Escola de transferência de renda, focalizando as famílias pobres com crianças. A concessão da bolsa estava condicionada à frequência escolar satisfatória das crianças. Contudo, os outros programas de renda foram mantidos, tornando-se uma *rede de proteção social bastante incipiente* que, em grande parte, não conseguiu fazer jus às metas estabelecidas (KERSTENETZKY, 2014).

A seguir, os dados do **gráfico 31** elucidam o quanto a rede de proteção social e os programas sociais da gestão FHC foram *mediócras* em três aspectos: (1) o valor em espécie dos benefícios concedidos; (2) o total de beneficiários e, por fim (3) o dispêndio total em milhões de reais. De acordo com dados relativos a dezembro de 2001, o valor dos benefícios assistenciais era de R\$ 180,00, abrangendo 2.086 milhões de beneficiários e com um dispêndio total (em milhões) de R\$ 375.571. O valor do benefício do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) era de R\$ 28,56, abrangendo 749,35 mil beneficiários e com um dispêndio total de R\$ 21.400 milhões. O valor do Bolsa-Alimentação era de R\$ 15,00, o número de benefícios concedidos foi de 3.576,00 milhões e o dispêndio total foi de R\$ 53.635 milhões. O valor do Bolsa-Escola era de R\$ 15,00, o número de beneficiários 8.251,00 milhões e o dispêndio total orçado em R\$ 124.163 milhões. Finalmente, o valor do Auxílio-Gás era de R\$ 7,50, o número de benefícios 4.798,00 milhões e o gasto total avaliado em R\$ 35.982 milhões.

Gráfico 31. Algumas características dos programas federais de transferência de renda



Fontes: elaboração própria a partir do *software* Tableau e com base em MPAS, MEC, MS, Rocha (2006, p. 234)

De fato, a equidade fez pouco progresso na Era FHC. A pobreza e a desigualdade de renda praticamente estagnaram, as taxas de desemprego aumentaram significativamente, o mercado formal de trabalho inchou e o salário médio declinou. Os indicadores sociais refletiram a melhoria do acesso à educação primária, onde a cobertura tornou-se quase universal, bem

como o progresso na mortalidade infantil e na expectativa de vida, ainda que os resultados para a pré-escola e ensino médio junto com o desempenho dos estudantes em testes padronizados continuassem a ser insatisfatórios. A reforma do Estado deixou as carreiras do serviço público desestruturadas e desvalorizadas, com uma priorização política “seletiva” de apenas alguns segmentos da burocracia estatal. A agenda pública foi dominada pelo *temor de perda de confiança do mercado*, o que justificou a centralidade da agenda monetária e abstenção do Estado em iniciativas cruciais. A política de contenção permanente das atividades econômicas traduziu-se em baixas taxas de crescimento do produto e, a partir de 1997, em altos índices de desemprego. Desta forma, embora a estabilização da moeda tenha provocado, de início, ganhos reais para as camadas assalariadas menos privilegiadas, a continuidade da política de câmbio apreciado e juros altos produziu, desde 1996, uma regressão naquele processo e uma acentuada transferência de renda para os detentores de haveres financeiros (KERSTENETZKY, 2014; SALLUM Jr., 1999).

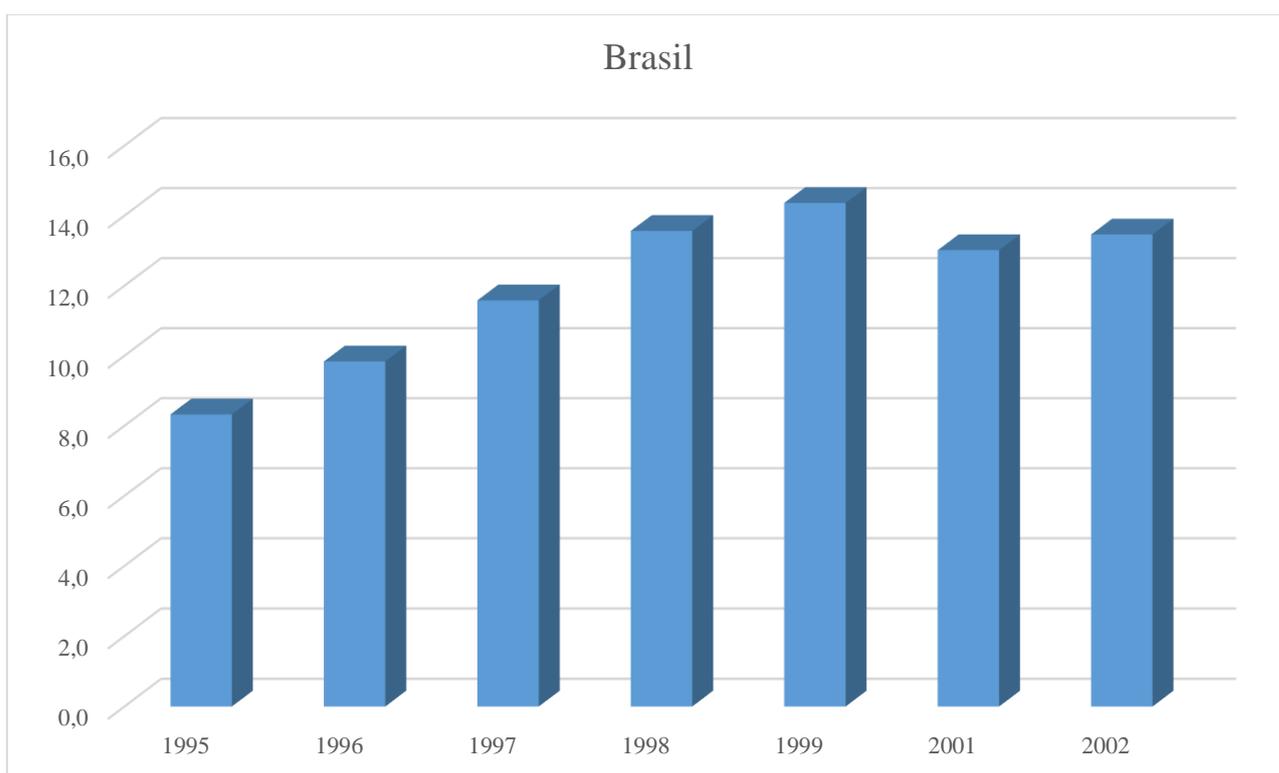
O desemprego crescente, marco dos anos 1980 e 1990, era fruto de forte reestruturação micro organizacional em um contexto de intensa mudança macroeconômica, associada à crise e à nova política regulatória da ação do Estado na economia, com destaque para a célere abertura comercial. Mas não somente. Parcela majoritária e crescente da força de trabalho estava agora presa, sem retorno, ao mercado. O engajamento deixara de ser transitório e/ou pendular, movendo-se entre formas extramercantis de sujeição e o mercado (GUIMARÃES, BARONE e BRITO, 2015).

No final de 1990, a economia revelou-se especialmente vulnerável aos ataques especulativos, certamente mais do que outros países em desenvolvimento que mantiveram mais controle regulatório sobre seus mercados e não contaram com a âncora cambial para combater a inflação. O período foi caracterizado por experimentos em flexibilidade com nenhuma compensação, pela *ausência de uma política para revalorizar o salário mínimo e nenhuma política clara para aumentar a formalidade no mercado de trabalho*. A centralidade da política monetária e da estabilização macroeconômica selou a economia com as mais elevadas taxas de juros do mundo (KERSTENETZKY, 2014).

Estas, por seu turno, restringiram o nível de atividade econômica e, ao permitirem a maciça transferência de fundos públicos aos detentores de ativos financeiros, aumentaram substancialmente as desigualdades. No Brasil, como em outras partes do mundo, o desenvolvimento encabeçado pelo mercado não alcançou resultados econômicos e sociais favoráveis. Os anos 1990 foram de baixo ou nenhum crescimento, vulnerabilidade externa e

fragilidade nas contas públicas, com dívida pública, gastos financeiros e crescente carga tributária. Em certo sentido, a política social seguiu refém da política econômica, lastreada no postulado divórcio entre eficiência e equidade (ou crescimento e redistribuição), não se registrando novidade significativa na direção de maior autonomia à mesma. Sob conjuntura internacional desfavorável com os ataques especulativos contra o real, juros elevados para contrarrestar os ataques e garantir inflação baixa, e ajuste fiscal intenso para compensar os juros elevados, o desemprego e a informalidade aumentaram sobretudo no período final, enquanto o salário médio e a massa salarial declinavam (KERSTENETZKY, 2014; 2015a). A seguir, os **gráficos 32 e 33** revelam as elevadíssimas taxas de desemprego e de informalidade durante o governo FHC, marcado pelo primado da ortodoxia convencional. Mais do que isso, mostram que a dimensão social do desenvolvimento e das políticas públicas não foi uma prioridade do Estado.

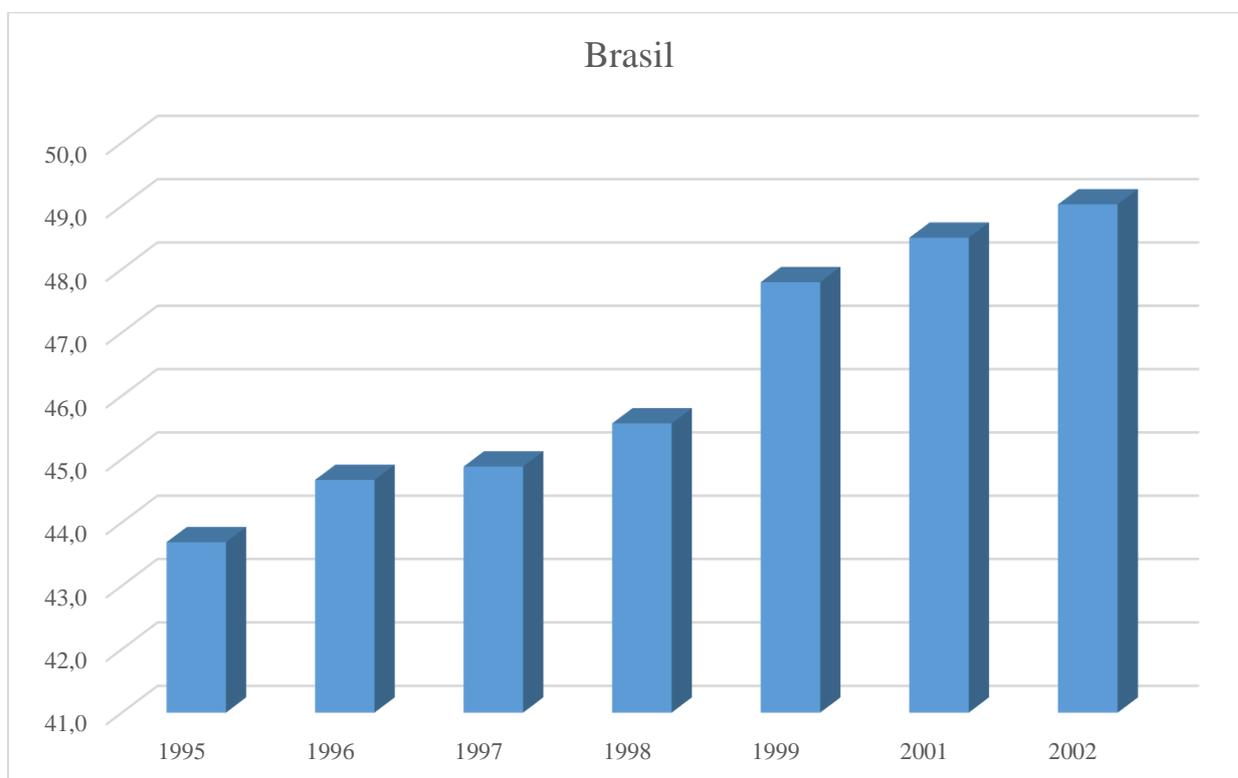
Gráfico 32. Taxa de Desemprego nas Áreas Metropolitanas* - 1995-2002 (em %)



Fonte: elaboração própria com base em IPEADATA

*Percentual das pessoas residentes em áreas metropolitanas que procuraram, mas não encontraram ocupação profissional remunerada entre todas aquelas consideradas “ativas” no mercado de trabalho, grupo que inclui todas as pessoas com 10 anos ou mais de idade que estavam procurando ocupação ou trabalhando na semana de referência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE). A fonte consultada não disponibilizou os dados referentes ao ano 2000.

Gráfico 33. Grau de Informalidade nas Áreas Metropolitanas* - 1995-2002 (em %)



Fonte: elaboração própria com base em IPEADATA

* A fonte consultada não disponibilizou os dados referentes ao ano 2000.

A luta eleitoral pela Presidência da República, em 2002, exprimiu muito bem as mudanças ocorridas no bloco hegemônico, a debilidade da coalizão política governante e a mudança ideológica dos principais partidos de oposição. Nenhum candidato à Presidência defendeu o *fundamentalismo liberal*. Além de advogar ideias liberal-desenvolvimentistas, o candidato situacionista (José Serra) não conseguiu manter o apoio de toda a coalizão de sustentação de Cardoso. A ala direita da coalizão abandonou a candidatura oficial, mas não teve condições de lançar o seu próprio candidato à Presidência. Foi capaz de mostrar apenas alguma força no plano regional. Por outro lado, os concorrentes de oposição mostraram-se sintonizados com as ideias liberal-desenvolvimentistas, a despeito da exacerbada retórica nacionalista de alguns deles. Especialmente o Partido dos Trabalhadores e seu candidato (Luiz Inácio Lula da Silva) fizeram grandes esforços para se ajustar ao *establishment*, seja comprometendo-se a manter o eixo da gestão econômica de Cardoso, seja aproximando-se do centro do espectro partidário. De fato, além do PT se compor com alguns partidos de esquerda, aliou-se ao Partido

Liberal e fez de um empresário (José Alencar), senador por este partido, o seu candidato à vice-presidente (SALLUM Jr., 2003).

3. 5 Considerações finais

O objetivo deste capítulo foi mostrar que, após o fim do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985), as elites políticas e econômicas da Nova República (1985-1989), e do contexto político-institucional das reformas orientadas para o mercado (1990-2002) - que abarcou os governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso - defrontavam-se com uma *vasta dívida social* e uma *inflação galopante*. No cenário de redemocratização política e abertura econômica, sanar a dívida social demandava capacidades estatais para realizar um *pacto social* e planejar o desenvolvimento nacional numa perspectiva de longo prazo com crescimento econômico e incorporação social. Contudo, em virtude da necessidade curto-prazista de debelar a inflação e estabilizar a macroeconomia, bem como da ausência de consenso entre aquelas elites, a dimensão social do desenvolvimento foi relegada a um patamar secundário.

Num contexto de baixo crescimento e endividamento externo, os diversos planos de estabilização de viés heterodoxo e ortodoxo (Planos Cruzado, Bresser, Verão etc.), formulados pelos tecnocratas da economia, fracassaram na tentativa de combater a inflação. Tal quadro contribuiu para acirrar o *conflito distributivo* entre empresários e trabalhadores, pois cada um desses grupos buscava se apropriar da riqueza gerada nacionalmente, ainda que desproporcionalmente em favor do primeiro grupo, inviabilizando a concretização de um pacto social sob coordenação estatal.

Reproduzindo do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário a centralização, a concentração e o fechamento do processo decisório, além de desprezar os partidos políticos e o Congresso, o governo Collor de Mello (1990-1992) deu impulso, de forma radical e desastrosa, à primeira fase das reformas orientadas para o mercado. Estas, por seu turno, estavam ancoradas na instituição de dois planos de estabilização malfadados (Plano Collor I e II), nas privatizações, na abertura comercial e no enxugamento do Estado via demissões de servidores públicos e extinção de empresas estatais.

Quanto à segunda fase das reformas neoliberais, a despeito da estabilização monetária e do controle da inflação suscitados pelo Plano Real, o primado da ótica fiscalista da burocracia

econômica do governo FHC obstou uma *guinada desenvolvimentista*, que viabilizasse o planejamento do desenvolvimento econômico com inserção social dos mais pobres. Os juros elevados para proteger o Plano Real estimularam crescentemente a vulnerabilidade da economia brasileira, aumentaram a dívida pública e reforçaram a postura subalterna do país face ao mercado financeiro internacional. Os ganhos sociais advindos da estabilização macroeconômica duraram somente dois anos, ou seja, de 1994 a 1996. Não foram sustentáveis no tempo, o que contribuiu para o agravamento da pobreza e da desigualdade.

Tanto a primeira como a segunda fase das reformas liberalizantes aspiravam “enterrar” o legado Nacional-Desenvolvimentista (1930-1985) da “Era Vargas”, fortemente indutor da industrialização substitutiva de importações, do crescimento econômico e da modernização das estruturas produtivas do capitalismo brasileiro. Ambos os experimentos atuaram no sentido de defenestrar o ideário socialdemocrata plasmado pela *Constituição de 1988*, pois assentado na criação de um *Estado do Bem-Estar Social* para contrabalançar a negligência do Estado brasileiro com a *questão social*. Como muito bem mostraram Eli Diniz e Renato Boschi, os anos 1990 assinalaram a *crise de governabilidade brasileira* como reflexo do desequilíbrio entre o poder do Estado de tomar decisões e de implementá-las. Outrossim, trata-se de um longo período de contenção econômica, com pouca porosidade do Estado às demandas sociais e certamente pouco espaço para o acatamento dos direitos sociais de cidadania (DINIZ e BOSCHI, 2014).

4 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO NOVO DESENVOLVIMENTISMO DEMOCRÁTICO: AUGE E DECLÍNIO DAS CAPACIDADES ESTATAIS (2003-2016)

4.1 Introdução

Os anos 2000 foram marcados pelo *boom* das commodities no cenário internacional e pela elevação das taxas de crescimento do Brasil e da América Latina, exportadores de produtos primários. Isso resultou na redução significativa das taxas de pobreza extrema e da desigualdade nos países governados por coalizões de centro-esquerda¹⁴³ – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e Venezuela -, que adotaram políticas desenvolvimentistas após a hegemonia do receituário ortodoxo nos anos 1990. As reformas orientadas para o mercado tanto no Brasil como na América Latina não trouxeram o tão galvanizado crescimento econômico e aprofundaram o processo de exclusão social. Assim, a singularidade desses governos reside na relevância conferida à *temática social* como cerne das políticas públicas.

Do ponto de vista fundamentalmente empírico, o modelo econômico neoliberal, ao constituir-se em uma anti-estratégia nacional de desenvolvimento, refletiu a sua obsolescência e inércia ao não incluir essas populações, seja no *mercado doméstico de consumo de massas*, seja nas políticas de garantia de direitos básicos, que favoreceriam a constituição de uma cidadania menos excludente, dentro das contingências impostas pela globalização aos governos nacionais. O modelo falido – mas que ainda é resiliente, tendo em vista a excessiva preocupação com a austeridade fiscal – assegurou uma posição subalterna para as camadas populares no usufruto das riquezas produzidas nacionalmente. A partir de 2003, como reação ao paradigma neoclássico, o *Novo Desenvolvimentismo Democrático* emergiu no Brasil e adquiriu uma saliência importante em três âmbitos estratégicos: (1) o resgate do papel protagonista do Estado (e de suas capacidades) na concepção, implementação e coordenação de políticas públicas, (2) o desenvolvimento econômico e do regime produtivo e (2) a prioridade (inédita) atribuída pelo

¹⁴³ O trabalho de WEYLAND, MADRID e HUNTER (2010) caracteriza as esquerdas latino-americanas irrompidas no início do século XXI como “radicais” (Bolívia, Equador e Venezuela) e “moderadas” (Argentina, Brasil e Chile). Uma análise atualizada acerca da relação entre estabilidade política e redistribuição de renda nesses países (incluindo o Uruguai, mas sem a Argentina) é fornecida por SANTOS e ALMEIDA (2015).

Estado à *inclusão social*, que fora obliterada tanto pelo Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) como pelas Reformas de Mercado¹⁴⁴ (1990-2002).

O pressuposto básico do Novo-Desenvolvimentismo Democrático - levado a cabo pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff - consiste na capacidade de convergir o aprendizado derivado da longa trajetória desenvolvimentista com os fundamentos da estabilidade e integração do Brasil aos circuitos financeiros e comerciais globalizados do capitalismo, em crescente interconexão. A especificidade desta estratégia de desenvolvimento é a centralidade por ela conferida à *dimensão social*, em contraposição à primazia das reformas orientadas para o mercado dos anos 1990, que subordinaram a política social à esfera da estabilização macroeconômica (BOSCHI, 2013, 2011; BOSCHI e GAITÁN, 2008, 2012; BOSCHI e LIMA, 2002; CEPÊDA, 2012).

O Novo Desenvolvimentismo Democrático é marcado pela retomada do *poder infraestrutural* (MANN, 1984) do Estado brasileiro para o planejamento governamental de longo prazo. Trata-se de galvanizar o intervencionismo estatal para o desenvolvimento de políticas públicas, a incorporação social de setores excluídos e a instauração de uma estratégia de construção do mercado interno como “motor do crescimento” (FURTADO, 2016). Isso caminha em direção antípoda ao Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, que primava exclusivamente pelo crescimento econômico exacerbado e pela dinamização da estrutura produtiva capitalista, em detrimento da questão social, relegada à última instância das políticas públicas. Ademais, contrasta com o ambiente institucional das Reformas Orientadas para o Mercado (1990-2002), caracterizado pela hegemonia da ortodoxia fiscal, da abertura econômica, da privatização do patrimônio público, da desregulamentação financeira e pela total negligência no tocante à questão distributiva.

A inclusão se dá via aumento de renda - não contempla a redistribuição de riqueza. Os detentores desta última (notadamente a financeira), fortemente beneficiados pelas políticas da

¹⁴⁴ As reformas direcionadas ao mercado, no Brasil, não foram capazes de sucumbir, tal como almejavam, o legado da “Era Vargas”, consubstanciado no Estado intervencionista e regulador, e no Poder Executivo forte e modernizante. Um exemplo notório é o BNDES, instituição dotada de *expertise* bem como de um corpo técnico e burocrático de excelência. Trata-se de um Banco de fomento às atividades produtivas, orientado para a geração de *capacidades estatais* tendo em vista o desenvolvimento, e que não foi desmontado durante as reformas neoliberais. De fato, a combinação de instituições públicas e um aparato produtivo mais diversificado convergem para que o Brasil tenha *vantagens institucionais comparativas*. Bem assim, na perspectiva do arcabouço teórico institucionalista, o sucesso na adoção de um novo quadro institucional depende do contexto e das trajetórias históricas que moldaram o Estado nacional e as instituições de cada país. A geração de ciclos virtuosos de desenvolvimento estaria ligada, entre outros fatores, a um processo de etapas sucessivas envolvendo o estabelecimento de instituições capazes de reduzir os custos de transação e aumentar a eficiência. No caso da América Latina, em geral, e do Brasil, em particular, esse esforço implica a consideração do cenário de reformas pós-mercado (BOSCHI, 2011, 2013; BOSCHI e GAITÁN, 2012; BOSCHI e LIMA, 2002; COSTA, 2012; CROUCH, 2005; GAITÁN e PINHO, 2015; HALL e SOSKICE, 2001; NORTH, 1990, 1998; PIERSON, 2004).

convenção de estabilização, têm seus interesses preservados. Dada a regressividade da estrutura fiscal, na medida em que a inclusão é financiada via gastos fiscais são os “pobres” que arcam com parcela maior do seu custo. Neste sentido, os “pobres” são as vítimas principais dos impasses que cercam a reforma fiscal do Estado brasileiro (ERBER, 2011).

Após esta introdução, o objetivo crucial deste capítulo é perscrutar o *Planejamento Governamental do Novo Desenvolvimentismo Democrático* (2003-2016), bem como suas tensões, potencialidades, reverberações socioeconômicas e esgotamento. Do ponto de vista metodológico, optou-se pelo aprofundamento do conhecimento teórico/bibliográfico e empírico, a partir do qual elencamos e dividimos o capítulo em *quatro temáticas macroestruturais, estratégicas e centrais*, que nortearam as políticas de planejamento e intervencionismo estatal do Novo Desenvolvimentismo Democrático. Os quatro grandes temas serão analisados, respectivamente, em quatro seções mais as considerações finais.

Assim, diante da eleição inédita de um ex-metalúrgico vinculado a um partido político de base sindical e trabalhista à Presidência da República, a *segunda seção* aborda a retomada do planejamento governamental e a inserção da questão social na agenda pública. Todavia, isso ocorreu em um cenário de pânico generalizado no mercado financeiro internacional, que demandava a realização de políticas de austeridade, portanto, mantendo integral continuidade com o receituário neoliberal anterior. Este período foi marcado pela tentativa de conciliar o legado intervencionista do Estado brasileiro, típico do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980), com os fundamentos macroeconômicos da estabilização monetária. A realização de reformas exigidas pelo mercado levou a dissensões e rupturas no bojo da coalizão político-societal de sustentação do governo.

A *terceira seção* analisa a *inflexão desenvolvimentista* operada no seio do planejamento governamental através da substituição de segmentos da burocracia econômica atrelados à ortodoxia. A partir de então, outorga-se um papel mais assertivo ao Estado na promoção de um arcabouço de *políticas públicas estratégicas e de sustentabilidade no longo prazo*. São exemplos as políticas infraestruturais como o PAC, a criação do grande programa de habitação popular subsidiada (*Minha Casa Minha Vida*), a ampliação da rede de proteção social (como o Programa Bolsa Família¹⁴⁵ de transferência de renda focalizada e condicionada), a política de

¹⁴⁵ Ele reuniu os programas de renda anteriores e ampliou a elegibilidade do Bolsa Escola para famílias em pobreza extrema e sem filhos. Apenas o Bolsa Família mais do que dobrou o número de famílias que tinham acesso ao benefício governamental, chegando a atingir, das iniciais cinco milhões do Bolsa Escola, cerca de 13 milhões de famílias em 2013, algo em torno de um quarto da população brasileira. Segundo o programa, são pobres elegíveis ao recebimento de transferências no Brasil todas aquelas pessoas que possuam rendimentos familiares inferiores a 70 reais per capita por mês ou aquelas famílias que, percebendo rendimentos per capita entre 70 e 140 reais, possuam crianças, adolescentes, gestantes ou nutrízes. As linhas de corte para a identificação da pobreza e da

valorização do salário mínimo, o aumento substantivo do emprego formal com carteira assinada e, como é de praxe, as medidas de incentivo e subsídios ao empresariado industrial via vultosos aportes do BNDES e desonerações tributárias. Além disso, cabe mencionar o revigoreamento das *capacidades estatais e burocráticas* para a implementação de políticas de desenvolvimento, a retomada do planejamento governamental na área de infraestrutura por meio da parceria Estado/Mercado para impulsionar as concessões (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos) bem como a tentativa (malsucedida) de enfrentamento da coalizão financeiro-rentista-especulativa. Esta, por sua vez, vem aprisionando o Estado brasileiro à dinâmica curto-prazista. É neste veio analítico que, com a finalidade precípua de desconstruir o arcabouço argumentativo da ortodoxia convencional, que a seção explora as limitações do pensamento dos economistas da atualidade, que gozam de amplo espaço na grande imprensa corporativa para a difusão da fracassada ideologia do “Estado mínimo”. A diversidade de dados empíricos arrolados, por meio de informações atualizadas da *Síntese de Indicadores Sociais da PNAD/IBGE* relativas a um período de *longo prazo* (2001-2014 e 2004-2014) - dentre outras fontes igualmente relevantes - mostra como, a despeito de suas limitações e tensões, as políticas de planejamento governamental do Novo Desenvolvimentismo Democrático contribuíram para a significativa redução das desigualdades sociais e da extrema pobreza no Brasil. Os dados comparam os indicadores socioeconômicos do Brasil com os demais BRICs (Rússia, Índia, China e África do Sul) e com os países da América Latina (Argentina, Chile, Colômbia, México e Venezuela). Tal comparação torna-se pertinente no sentido de elucidar a notoriedade internacional que o Brasil adquiriu nos últimos anos por ocasião do crescimento econômico e das políticas públicas de redução da desigualdade social e da extrema pobreza. Além disso, os dados mostram a grave *dependência estrutural* da economia brasileira da exportação de commodities para o mercado

pobreza extrema são então os valores de 140 e 70 reais, respectivamente. Não se tem conhecimento preciso de porque foram esses os valores selecionados. Mas é inevitável associá-los à linha de pobreza de um dólar e 25 centavos ao dia estipulada pelo Banco Mundial para a pobreza extrema (o dobro desse valor para a pobreza), valores que, não obstante, vem sendo progressivamente abandonados em estudos recentes do próprio Banco. Seja como for, mesmo com um critério de pobreza e pobreza extrema já em si injustificadamente restritivo, as transferências atuais do PBF não conseguem eliminar seja a pobreza extrema seja a pobreza. Um bom número de pessoas é excluído das regras de elegibilidade: são indivíduos sem filhos que (sobre)vivem com rendimentos entre 70 e 140 reais, desse modo revelando a controversa “orientação para o futuro” implícita no Programa. Muitos outros mais são excluídos por falta de informação, registro administrativo insuficiente, orçamento limitado. De fato, cálculos com base na PNAD de 2012, indicam que, computadas todas as transferências governamentais, cerca de 9% da população brasileira permaneciam em situação de pobreza absoluta - 4% em situação de pobreza extrema. É bem provável que esse “erro de exclusão” fosse substancialmente menor caso o Bolsa Família se tivesse tornado um *direito juridicamente exigível de todo brasileiro pobre*: em seu formato institucional atual, o programa admite discricionariedade na efetiva seleção dos beneficiários. Porém, mesmo essa medida não seria ainda suficiente, pois o tamanho dos benefícios está desatrelado de compromisso explícito de eliminação da pobreza nos próprios termos do Programa - a exceção é a pobreza extrema (KERSTENETZKY e MONÇORES, 2014; KERSTENETZKY, 2015a).

internacional, revelando a necessidade indispensável do Estado construir uma estratégia de desenvolvimento com investimento maciço em infraestrutura, a fim de aumentar a competitividade internacional, a versatilidade e a produtividade da economia.

A *quarta seção* explora as reverberações sociais das políticas de planejamento governamental, focalizando a dimensão distributiva e sua relação com a irrupção do *fenômeno social* da Nova Classe Média. Para tanto, a fim de abordar o caráter complexo e heterogêneo dos setores populares que ascenderam ao mercado de consumo de massas via planejamento estatal, serão confrontadas; por um lado, as visões economicista/reducionista e; por outro lado, as abordagens críticas levadas a efeito por sociólogos, filósofos e cientistas políticos que discordam da existência de uma NCM no Brasil.

A *quinta seção* debruça-se a investigar o *esgotamento* do planejamento governamental do Novo Desenvolvimentismo Democrático, que irrompe entre o final de 2014 e o início de 2015. Ele é causado por uma sucessão de componentes (a)diversos, contudo complementares, que vêm resvalando para o declínio das *capacidades estatais* de implementação de políticas públicas de longa duração. Logo abaixo, serão explicados cada um deles.

Primeiramente, o crescimento econômico em notória desaceleração nos últimos quatro anos minou gradualmente a arrecadação do Estado brasileiro e deteriorou sua *capacidade fiscal*. Dados da Receita Federal mostram que a arrecadação de tributos e contribuições federais encerrou o ano de 2015 em R\$ 1,221 trilhão, constituindo uma queda real de 5,6% em 2015 em relação a 2014. Neste ano, os tributos federais recolhidos somaram R\$ 1,274 trilhão, menor valor desde 2010, considerando valores atualizados pela inflação¹⁴⁶ (IPCA). Mais uma vez, o resultado reflete o impacto da retração econômica em 2015, que derrubou a produção industrial e as vendas de bens e serviços (FOLHA DE SÃO PAULO, 21/01/2016, 26/06/2015; O GLOBO, 21/01/2016; REUTERS, 17/11/2015). Os gastos financeiros dispararam com a alta dos juros promovida pelo Banco Central para conter a inflação. Em 2015, o setor público gastou R\$ 501,8 bilhões com o pagamento de juros, o equivalente a **8,46% do PIB**. Trata-se de um forte aumento (61%) em relação ao gasto de R\$ 311,380 bilhões registrado um ano antes (EL PAÍS BRASIL, 16/06/2015; ESTADÃO, 29/01/2016; FINANCIAL TIMES, 06/11/2015; FOLHA DE SÃO PAULO, 03/05/2015). As receitas do Estado disponíveis para o

¹⁴⁶ O total arrecadado com o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), por exemplo, teve uma redução de 13,82% no período entre janeiro e dezembro. A receita proveniente do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) também teve um forte recuo: de 16,07%. O aumento da taxa de desemprego também tem efeito direto na arrecadação. A receita previdenciária teve em 2015, na comparação com 2014, uma queda de 6,59% ou R\$ 26,7 bilhões a menos. Em 2015, R\$ 103,2 bilhões deixaram de entrar nos cofres públicos. Em 2014, esse número era de R\$ 99,4 bilhões (O GLOBO, 21/01/2016).

prossequimento das políticas expansionistas tornaram-se escassas. Como as principais despesas federais (salários, aposentadorias, benefícios assistenciais e transferências a estados e municípios) são obrigatórias, o ajuste fiscal em curso se concentra em investimentos. A redução da desoneração da folha de pagamentos e o aumento dos juros do BNDES para o empresariado industrial vêm provocando a reação da FIESP e da CNI, que defendem o arrocho no âmbito do controle do gasto público e não no aumento da tributação e no corte do investimento (G1, 27/02/2015). Em contraposição à crise fiscal, que vem minando as capacidades intervencionistas do Estado brasileiro para a provisão de políticas públicas, os bancos acumulam lucros exorbitantes, como é o caso do Itaú Unibanco, que registrou lucro líquido contábil de R\$ 23,360 bilhões em 2015, o que representa um crescimento de 15,4% em relação ao ano anterior (VALOR ECONÔMICO, 02/02/2016).

Segundo, a irrupção do maior escândalo de corrupção envolvendo atores públicos (partido políticos da “base aliada” do governo e burocratas estatais) e privados (grandes conglomerados econômicos, empreiteiras de obras públicas e elites empresariais) no bojo da principal empresa do país, a Petrobras vem afetando as *capacidades estatais* de intervencionismo para a promoção de políticas públicas e ameaçando a sustentabilidade do *Estado do Bem-Estar Social* no Brasil. Tal escândalo de corrupção vem se desdobrando na *Operação Lava Jato*, protagonizada por instituições como a Polícia Federal, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, com graves repercussões econômicas e políticas. A Petrobras e sua cadeia produtiva e de fornecedores têm cortado investimentos e engavetado projetos (ESTADÃO, 19/01/2016; FOLHA DE SÃO PAULO, 15/06/2015). Há estimativas de que a Lava Jato terá um impacto negativo de 2,5% do PIB em 2015 (BBC BRASIL, 02/12/2015). A paralisação das grandes obras de infraestrutura e a criminalização das empreiteiras vêm gerando vasto desemprego, sobretudo na construção civil, que emprega a população mais pobre e de baixa qualificação profissional.

Terceiro, a crise político-institucional e a abertura do processo de impeachment contra a presidente reeleita democraticamente evidenciam a exposição das fraturas na coalizão governativa, provocando o esgarçamento do “presidencialismo de coalizão” para um partido de esquerda e o agravamento da paralisia decisória. A agenda de políticas públicas estratégicas para alavancar o desenvolvimento do país é obstruída diante da tentativa sistemática, oportunista e golpista de interrupção do processo democrático. Portanto, *a crise é agravada pela falta de uma liderança política efetiva na Presidência da República* (COUTO, 04/05/2015).

Quarto, a ausência de *reformas estruturais* imprescindíveis não garante a sustentabilidade do planejamento governamental de longo prazo no Brasil, tais como a democratização da propriedade fundiária, a tributação progressiva, o combate sistemático à sonegação fiscal dos mais aquinhoados, a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas, sobre o capitalismo financeiro especulativo/apátrida bem como a realização de uma auditoria da dívida pública. Num contexto de crise fiscal, tal dívida vem drenando os (escassos) recursos do Estado brasileiro para o pagamento de juros ao sistema financeiro, paralisando o setor produtivo (comércio, indústria, serviços) e inviabilizando a geração de empregos, de renda e, acima de tudo, impossibilitando a melhoria da oferta e da qualidade dos serviços públicos, ainda precários.

Quinto, o Brasil adotou uma política econômica recessiva de ajuste fiscal para restabelecer a credibilidade junto ao sistema financeiro internacional e retomar o crescimento da economia. A consequência da austeridade é a paralisação dos investimentos produtivos em prol da obtenção de um superávit primário para o pagamento dos juros da dívida pública¹⁴⁷ e alimentar as práticas rentistas do setor financeiro. Este cenário marca o revigoramento do velho *tripé macroeconômico* dos anos 1990 - austeridade fiscal, regime de metas de inflação e câmbio flutuante. Esgota-se, portanto, a possibilidade de formulação de uma alternativa socialdemocrata diante da ruptura da *coalizão política desenvolvimentista*, que tinha as políticas sociais no cerne da estratégia nacional de desenvolvimento e de planejamento. O objetivo é enfatizar a direção equivocada que o Estado vem seguindo, a partir de sua rendição incondicional ao “austericídio” fiscal num quadro de resiliência do neoliberalismo e de financeirização da economia. Isso se consubstancia em cortes de programas sociais estratégicos (*Minha Casa Minha Vida*), recessão econômica, agravamento do desemprego, deterioração da renda, retrocesso social da “Nova Classe Média” e falta de recursos nas áreas de saúde e educação públicas. Convém elucidar a paralisação de investimentos do PAC (O GLOBO, 03/11/2015) e a retração do papel do BNDES, da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, que são indispensáveis à materialização de uma estratégia *endógena* de planejamento do desenvolvimento.

Um aspecto central do argumento aqui desenvolvido diz respeito ao fato de que a sustentação de uma estratégia de planejamento governamental de longo prazo - devotada à manutenção do crescimento econômico, à promoção de investimentos públicos, à distribuição

¹⁴⁷ As projeções para a dívida pública nos próximos anos mostram um quadro preocupante, apontando para trajetória de crescimento acelerado. O endividamento bruto, que fechou 2015 em 66,2% do PIB, pode bater em quase 84% em 2018 (VALOR ECONÔMICO, 11/02/2016).

de renda e à incorporação social em grande escala - fica circunscrita ao beneplácito à ortodoxia fiscal e ao imperativo da estabilidade macroeconômica. Isso torna, numa perspectiva de longo alcance, o horizonte temporal do *planejamento governamental* para o desenvolvimento nacional, limitado, incerto e obsoleto. A margem de manobra para a implementação de um arcabouço institucional consistente e sustentável de políticas públicas torna-se muito reduzida.

A sexta e derradeira seção realiza as considerações finais do capítulo.

4.2 A Retomada do Planejamento Governamental com Estabilização Macroeconômica e a Emergência da *Questão Social* na Agenda Pública: um arranjo (im)possível?

Em maio de 2002, a *BCP Securities* publicou um relatório intitulado “O Monstro Lula”, descrevendo o sentimento de pânico generalizado entre os agentes econômicos quando perceberam que Lula poderia ser o próximo presidente brasileiro. Os investidores temiam que o candidato esquerdista cessaria as políticas econômicas de FHC, aumentaria o gasto social do governo e aceitaria altos níveis de inflação. No cenário de pior caso, era esperado que Lula renacionalizasse as empresas privatizadas e desse calote na pesada dívida externa do país. A *Goldman Sachs* desenvolveu um *Lulômetro* – um modelo matemático designado para quantificar a probabilidade de vitória de Lula por meio do comportamento dos preços nos mercados de câmbio. Em junho de 2002, o otimismo foi totalmente deteriorado. O mercado de ações brasileiro caiu amplamente e as taxas de juros futuros aumentaram. A depreciação do Real por mais de 12% naquele mês, acumulou uma depreciação de 23% na primeira metade do ano. O prêmio de risco dos títulos soberanos brasileiros subiu para níveis nigerianos, entre os mais altos do mundo (CAMPELLO, 2015a). A inflação ao consumidor estava em 12,5% ao ano e em aceleração, a dívida líquida do setor público havia subido para 51,3% do Produto Interno Bruto (PIB) e as reservas internacionais do Brasil eram de apenas US\$ 37,8 bilhões disponíveis no BACEN, dos quais US\$ 20,8 bilhões correspondiam a um empréstimo junto ao FMI (BARBOSA FILHO e PEREIRA DE SOUZA, 2010).

A reação inicial do PT foi minimizar a crise, insistindo que os mercados foram alimentados pelo exagero. Como a situação se agravou, o partido foi publicamente chamado pela equipe econômica de FHC para esclarecer seu compromisso com as políticas favoráveis ao mercado e a disciplina fiscal. Lula respondeu com uma “Carta ao Povo Brasileiro” na qual este compromisso foi explicitamente feito (CAMPELLO, 2015a):

“O PT e seus parceiros têm plena consciência de que a superação do atual modelo, reclamada enfaticamente pela sociedade, não se fará num passe de mágica, de um dia para o outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país. Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. *Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos* (CARTA AO POVO BRASILEIRO, Luíz Inácio Lula da Silva, 22/06/2002)”.

A carta endereçada aos mercados financeiros temerosos, atribuiu a crise de confiança à fragilidade do modelo econômico conduzido por FHC e prometeu trazer estabilidade. Lula corajosamente garantiu que manteria a disciplina fiscal e tornaria a inflação baixa uma prioridade, e que o governo do PT não tomaria decisões unilaterais ou voluntaristas. Ele faria primeiro e, acima de tudo, “respeitar os contratos”, um eufemismo para pagar a enorme dívida pública do país e manter as privatizações. Além da Carta ao Povo Brasileiro, o programa de governo foi formalmente apresentado em julho, muito mais moderado que os anteriores. E, finalmente, em agosto, a “Nota sobre o Acordo com o FMI”, pela qual o partido prometeu respeitar o acordo com o FMI negociado no final do governo FHC. Alguns membros do partido ironicamente apelidaram o documento de “Carta para Acalmar os Banqueiros” e interpretaram-na como um mal necessário para prevenir a escalada de pânico dos mercados financeiros. Eles esperavam que, após as eleições, Lula retomaria a agenda original do PT (CAMPELLO, 2015a; GIAMBIAGI, 2005). Diante das limitações impostas pelo mercado financeiro, no campo social, uma das principais plataformas eleitorais do presidente Lula, em 2002, foi a campanha contra a fome e a extrema pobreza, o que levou à criação dos programas “Fome Zero” e “Bolsa Família”, voltados à distribuição de renda e apoio financeiro às famílias socialmente vulneráveis

O ceticismo sobre a conversão do PT à agenda de políticas favoráveis ao mercado e à disciplina fiscal foi generalizado. Havia um pessimismo do mercado de ações com relação a vitória de Lula, contrastando com o otimismo que prevaleceu em 1994 quando era esperada a vitória de FHC. O governo do PT também deveria implementar um “quadro institucional coerente” que incluiu um Banco Central independente, metas de inflação e uma taxa de câmbio flutuante (CAMPELLO, 2015a). A perspectiva de um governo Lula servia como um teste

importante para a economia brasileira. De fato, durante anos, inicialmente com as reformas orientadas para o mercado dos governos Collor/Itamar Franco e, especialmente, após o Plano Real, as autoridades tinham assumido o discurso das mudanças estruturais. Isso implicava afirmar que a defesa da estabilidade e, a partir do fim dos anos 1990, a austeridade fiscal, seriam transformações permanentes, que cristalizariam ambições nacionais e não as de partidos. O mercado pareceu durante muito tempo entender que o compromisso com a estabilidade e a austeridade eram do presidente FHC, junto com seu ministro da Fazenda (Pedro Malan) e o Banco Central. Havia, dúvidas, entretanto, sobre até que ponto esses compromissos seriam mantidos pelo governo subsequente. Muitos observadores internacionais temiam a decretação de uma moratória em 2003, no contexto da adoção - que alguns julgavam certa - de políticas populistas por parte de um novo governo liderado pelo PT¹⁴⁸ (GIAMBIAGI, 2005).

A chegada de Lula à Presidência da República ocorreu em meio a um quadro de ataque especulativo e fragilidade macroeconômica, com a dívida líquida do setor público bastante elevada e reservas internacionais escassas. A urgência para ganhar a confiança do mercado a fim de voltar a atrair os fluxos de capital sujeitou o governo à influência dos investidores, resultando não somente na adoção de um programa econômico inesperadamente ortodoxo, mas também nas nomeações de líderes conservadores como cabeças do Banco Central (Henrique Meireles¹⁴⁹) e do Ministério da Fazenda (Antonio Palocci¹⁵⁰). Nas palavras de um membro da equipe de Lula, foi uma questão de “dar os anéis para manter os dedos¹⁵¹”. O PT consolidou a

¹⁴⁸ Ainda que sendo um partido altamente institucionalizado, com raízes na sociedade organizada e consistente do ponto de vista programático, o PT não impediu que Lula da Silva abraçasse um programa substancialmente diferente daquele que historicamente defendera, e muito similar àquele ao qual oferecera forte oposição durante os oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso. Surpreendentemente, todavia, a institucionalização do sistema partidário, ao contrário de diminuir, aumenta as chances de que presidentes de esquerda recém-eleitos abandonem promessas de campanha em favor de uma agenda neoliberal. Dentre os governos de esquerda eleitos na América Latina, aqueles que iniciaram seus mandatos sob fortes pressões especulativas, e em sistemas nos quais o Executivo detém muitos poderes constitucionais, são os mais propensos a abraçar um programa neoliberal logo após a posse. Isso sugere que os ataques especulativos proveem a *motivação*, enquanto a concentração de poderes garante a *capacidade* de presidentes realizarem mudanças programáticas (CAMPELLO, 2015b).

¹⁴⁹ Trata-se do antigo presidente do Bank Boston e eleito deputado pelo PSDB, que recebeu total independência para escolher sua equipe. Ele manteve muitos dos antigos diretores da instituição tais como Beny Parnes, Alexandre Schwartzman e Ilan Goldfajn. Todos eles foram economistas ortodoxos bem vistos, com laços estreitos com o sistema financeiro, que asseguraram aos investidores a continuidade das políticas macroeconômicas de FHC. Isso foi feito em nome da *credibilidade* (CAMPELLO, 2015a).

¹⁵⁰ Ao iniciar-se o primeiro mandato do Presidente Lula, o Ministério da Fazenda anunciou que o novo governo teria como primeiro compromisso da política econômica a resolução dos graves problemas fiscais que caracterizam nossa história econômica, isto é, a promoção de um ajuste definitivo das contas públicas (ERBER, 2011). Para tanto, os economistas convidados com a finalidade de compor a equipe de Palocci colocaram um fim em todas as dúvidas remanescentes sobre o conteúdo do programa econômico do governo. Joaquim Levy e Marcos Lisboa, respectivamente Secretário do Tesouro e Secretário de Política Econômica tinham credenciais inquestionavelmente ortodoxas, incluindo doutoramento nas universidades americanas e experiência profissional no setor privado e em instituições multilaterais (CAMPELLO, 2015a).

¹⁵¹ Entrevista de Daniela Campello com membro da equipe de campanha de Lula em 2002 (CAMPELLO, 2015a).

liderança de Antonio Palocci - o principal interlocutor do partido com a comunidade financeira -, cujas políticas econômicas mal diferiram daquelas da equipe de FHC. Nas palavras de um ex-diretor do BACEN, entrevistado por Daniela Campello, Palocci “dificilmente parecia um petista, e falou a linguagem do mercado” (CAMPELLO, 2015a, p. 99). Durante a campanha, Palocci consolidou uma reputação de ser moderado e favorável ao mercado na comunidade financeira. Ademais, foi visto como uma opção preferível do que nomes como Aloízio Mercadante ou Guido Mantega, considerados “muito heterodoxos” e muito próximos da agenda econômica tradicional do PT (CAMPELLO, 2015a).

Para trazer a economia de volta as suas condições no início de 2002, o primeiro ano da presidência de Lula foi dedicado a convencer os investidores sobre a “responsabilidade” do governo, o respeito aos contratos e o compromisso com o pagamento da dívida pública. Para esse fim, Lula conservou os principais pilares da política macroeconômica do PSDB: taxas de câmbio flutuante, metas de inflação e superávit fiscal. Apesar da crítica sistemática a ortodoxia de FHC, o governo do PT manteve as taxas de juros brasileiras entre as mais altas do mundo para manter a inflação dentro das metas estabelecidas no FMI (CAMPELLO, 2015a). O partido divulgou, em 2003, um documento oficial de caráter conceitual, intitulado “Política Econômica e Reformas Estruturais”, no qual propunha um modelo de desenvolvimento que preservasse a estabilidade econômica, redirecionando, todavia, o gasto público de modo a que este chegasse às classes sociais efetivamente mais necessitadas. O texto enfatizava tópicos como a necessidade de rever a Lei de Falências; a concessão de autonomia operacional ao Banco Central; a importância de modificar as regras de aposentadoria do funcionalismo; a defesa de uma maior focalização do gasto público e outras propostas que, até então, o PT tinha tradicionalmente combatido (BARBOSA FILHO, 2013; GIAMBIAGI, 2005). O governo fez tudo o que a coalizão liberal-dependente pedia, e certamente mais do que devia ter feito: elevou a taxa de juros e aprofundou o ajuste fiscal, embora a taxa de juros real já fosse alta e o ajuste já viesse sendo feito desde 1999 (BRESSER-PEREIRA, 2014).

A influência da *inflexão* de Lula na trajetória da esquerda em outras economias emergentes também foi tremenda¹⁵². Ela foi comparável ao impacto que François Mitterrand teve sobre a esquerda europeia no início dos anos 1980 quando, após um persistente ataque especulativo, o presidente francês foi forçado a abandonar um programa socialista em favor de

¹⁵² A mudança ortodoxa de Lula transformou-o em garoto-propaganda de uma “esquerda responsável” na América Latina, que persegue as metas de crescimento e equidade dentro dos limites de uma política econômica responsável, frequentemente contrastada com uma “esquerda radical” simbolizada por Hugo Chávez na Venezuela (WEYLAND; MADRID e HUNTER, 2010).

uma agenda econômica conservadora (CAMPELLO, 2015a). No primeiro mandato do presidente Lula, a política macroeconômica caracterizou-se pela continuidade em relação à orientação predominante no governo Fernando Henrique Cardoso, e a política fiscal, em particular, foi marcada pela intensificação do nível do superávit primário e ainda por propostas de déficit nominal zero (BARBOSA FILHO, 2013). O ano de 2003 começou com juros altos, que chegaram a 26,5%, e com cortes no orçamento que ultrapassavam R\$ 14 bilhões, afetando áreas como saúde, educação e até o programa Fome Zero (O GLOBO, 17/09/2015). O primeiro compromisso da política econômica do governo foi resolver o problema fiscal e, para isso, aumentou a meta de resultado primário do setor público de 3,75% do PIB para 4,25% do PIB. O principal objetivo de tal medida foi sinalizar, para os agentes financeiros, o grau de comprometimento do governo Lula com o equilíbrio fiscal e, portanto, dissipar as preocupações do mercado com um eventual aumento explosivo na dívida pública (BARBOSA FILHO e PEREIRA DE SOUZA, 2010; LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011). Nesse sentido, a visão que Palocci transmitia a seus interlocutores era de que o partido tinha mudado, passando a mensagem de que *o PT tinha rompido com a ideia de ruptura* (GIAMBIAGI, 2005, p. 200).

Não há nenhuma maneira de compreender a presidência de Lula ou suas consequências para a esquerda brasileira sem referência à *globalização financeira* e a *disciplina de mercado*. A experiência do PT, por sua relevância, lança luz sobre como a centralidade da construção da confiança do mercado tem contribuído para a persistência do neoliberalismo na América Latina (CAMPELLO, 2015a). Assim, o primeiro ano Lula poderia ser considerado o nono ano Cardoso e, como parte da sequência de ações ortodoxas adotadas em 2003, deve ser citada a renovação do acordo com o FMI, até o final de 2004, mantendo o esquema de comprovação regular do cumprimento das metas fiscais e todo o arcabouço normal dos acordos com a instituição. Uma diferença importante em relação a acordos anteriores, no entanto, foi que, na prática, no novo acordo, ainda que dispondo da linha de crédito daquela instituição, o país não fez uso dos recursos. O programa operou como uma espécie de “prevenção” contra possíveis crises, mas sem implicar maiores diferenças para 2004 em relação à política econômica implementada em 2003 (GIAMBIAGI, 2005).

Em consonância com as medidas de aperto monetário e fiscal, outro elemento importante para justificar a guinada do mercado após a onda de desconfiança que precedeu a eleição de Lula foi o compromisso do novo governo com as chamadas reformas estruturais. Assim como no caso da política econômica em geral, tal mensagem também foi vista como sinal de *continuidade* em relação às reformas, ainda incompletas, de 1995-2002. Tal

compromisso se traduziu em dois fatos: (1) o envio ao congresso da proposta de reforma tributária; (2) o encaminhamento, em paralelo com a reforma tributária, da proposta de reforma da Previdência Social (GIAMBIAGI, 2005). Esta, por seu turno, foi considerada evidência incontestável da nova trajetória do governo; FHC tentou aprovar esta reforma por oito anos sem nenhum sucesso, graças a oposição sistemática liderada pelo PT. A partir desta iniciativa do seu governo, Lula enviou um sinal dispendioso aos mercados, que não surpreendentemente provocou uma grande crise no âmago do PT¹⁵³ (CAMPELLO, 2015a).

Quanto às reformas estruturais, a reforma tributária tinha quatro objetivos: (1) uniformizar a legislação do ICMS, contribuindo para reduzir as possibilidades de evasão; (2) prorrogar a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que reduz parcialmente a vinculação das despesas às receitas, dando certa margem de manobra às autoridades para remanejar recursos e aproveitar receitas para fazer superávit primário, sem ter de gastá-las; (3) renovar a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), evitando queda da receita em 2004; e (4) transformar a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) em uma tributação sobre o valor adicionado, em substituição à taxaço “em cascata” até então prevalecente (GIAMBIAGI, 2005).

No caso da Previdência Social, a proposta se concentrou no regime dos servidores públicos e, basicamente, contemplou os seguintes elementos mais importantes: taxaço, por meio de alíquota contributiva, dos servidores inativos, com a mesma alíquota dos ativos, ressalvando um limite mínimo de isenção; aplicação de um redutor para as novas pensões acima de um certo piso de isenção; antecipação, para todos os funcionários da ativa (sobretudo aqueles já empregados), da idade mínima para aposentadoria integral, de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, prevista apenas para os novos entrantes na Emenda Constitucional n. 20, de 1998; e definição do mesmo teto de benefícios do INSS para os benefícios dos novos entrantes, com a possibilidade de criação de fundos de pensão para a complementação da aposentadoria a partir desse limite (GIAMBIAGI, 2005). Se por um lado estas reformas foram bem recebidas pelo mercado, por outro lado, foram rejeitadas pelos sindicatos e funcionários públicos, que constituem a base eleitoral tradicional do PT.

¹⁵³ No processo de aprovação da reforma, que entre outras medidas taxou os aposentados, criou regras mais rigorosas para aposentadoria e cortou o montante recebido por viúvos, os parlamentares do PT expressaram seu descontentamento ao votarem contra o governo. Após duras negociações, a liderança do partido optou finalmente por expulsar os dissidentes, levando a uma cisão que originou o PSOL e ampliou ainda mais o controle dos membros conservadores do partido. A reação dos parlamentares do PT a agenda econômica ortodoxa do governo não foi um evento isolado; a confiança dos mercados financeiros e do FMI veio ao custo da decepção de muitos dos apoiadores tradicionais do partido entre os movimentos de trabalhadores organizados, os pobres e a esquerda radical (CAMPELLO, 2015a).

Em resposta a intenso ajuste monetário e fiscal, o ano de 2003 foi um ano de baixo nível de atividade, crescimento do PIB per capita negativo, aumento do desemprego, queda dos salários médios, da massa salarial e dos salários reais. Este ajuste, por seu turno, se seguiu ao ataque especulativo contra o real em reação à candidatura e posterior vitória de Lula da Silva. Ainda nesse ano, tanto o investimento da União quanto o reajuste do salário-mínimo foram próximos a zero. A reação contra a crise foi a habitual política pró-cíclica brasileira, acionada na crise do final dos anos 1990: aperto fiscal e monetário acompanhando e aprofundando a desaceleração econômica. Concebida de forma restrita e implementada parcialmente, a agenda institucionalista ortodoxa acabou por restringir sua prioridade à estabilização de preços, deixando o Banco Central no epicentro da política macroeconômica (BARBOSA FILHO, 2013; ERBER, 2011; KERSTENETZKY, 2012). Um viés conservador une ainda mais o Banco Central e os interesses privados - o primeiro quer manter a estabilidade de preços, os segundos o rentável *status quo*, consolidado ao longo dos anos. Ambos se opõem a mudanças estruturais que alterem a distribuição de riqueza e renda e preços relativos, aumentando o risco de inflação. Em consequência, a coalizão usa seu poder não apenas para promover políticas que a beneficiem, mas também para obstar políticas que alterem o establishment (ERBER, 2011).

De fato, entre 2003 e 2005, no âmbito do ajuste macroeconômico, houve uma proximidade maior do governo com os preceitos da ortodoxia. A prioridade inicial seria recuperar a estabilidade monetária e fiscal; e para isso foram adotadas medidas restritivas como a elevação da taxa de juros (Selic) e o aumento da meta de superávit primário. Tais ações balizaram positivamente as expectativas do mercado, por um lado, mas exerceram impacto negativo sobre o ritmo da atividade econômica, por outro lado. O quadro macroeconômico só viria a melhorar em 2004 com o crescimento do PIB acelerando a 5,7%, sendo puxado concomitantemente pelo saldo comercial do Brasil com o resto do mundo e pelo consumo/investimento domésticos. O período de 2004-2005 marcou o início da recuperação do salário mínimo¹⁵⁴, do aumento nas transferências do Governo às famílias mais pobres e da expansão da concessão de crédito, isto é, das linhas-mestras de política econômica que iriam se consolidar nos anos seguintes. O cenário internacional também esboçou uma mudança para uma conjuntura mais favorável, com a aceleração da economia global alavancada pela China. Nesse sentido, sendo considerado como um todo, no período de 2003 a 2005, o crescimento da

¹⁵⁴ O principal objetivo da política de elevação do salário mínimo era recompor as perdas ocorridas no período de alta inflação e fortalecer a poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais, em especial dos trabalhadores no setor de serviços e na economia informal. Entretanto, além do seu impacto positivo no mercado de trabalho, o aumento no salário mínimo também elevou o pagamento de benefícios previdenciários por parte do governo federal (BARBOSA FILHO e PEREIRA DE SOUZA, 2010).

economia acelerou de forma moderada e a inflação caiu. A valorização do real e a *liquidez do mercado internacional* permitiram a acumulação de reservas cambiais, que foram um importante instrumento de defesa da economia durante a crise de 2008. Graças ao aumento no saldo em conta corrente e à retomada do financiamento externo, o Brasil conseguiu aumentar suas reservas internacionais. Um ponto simbólico desta primeira fase foi o encerramento da dívida externa do Tesouro com o FMI, com um pagamento total de US\$ 23,3 bilhões, ocorrido no final do ano de 2005. Isso garantiu mais autonomia para a condução da política econômica, o que propiciou uma flexibilização da agenda fiscal no segundo governo Lula. Ao todo, portanto, a *agenda linha dura* (em combinação com o contexto de crise) teve precedência sobre a *agenda social*, pelo menos durante o primeiro ano de Lula no cargo (BARBOSA FILHO, 2013; BARBOSA FILHO e PEREIRA DE SOUZA, 2010; ERBER, 2011; KERSTENETZKY, 2012; LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011).

No que diz respeito às variáveis econômicas (**tabela 5**) pelas quais em geral se mede o sucesso ou fracasso de um governo, relacionadas ao nível de atividade e aos preços, os resultados nos primeiros anos da gestão Lula foram mistos. No campo da economia real, após o efeito inicial negativo da alta dos juros, o PIB sofreu uma contração de 0,2% em 2003, mas depois o desempenho melhorou, no contexto de uma redução gradual dos juros nominais e reais. Com isso, tanto o consumo como o investimento foram estimulados, permitindo uma expansão mais intensa do PIB, estimada em 3,8% em 2004. Isso esteve associado a uma evolução ainda desfavorável da taxa de desemprego, que passou de 11,7% em 2002, para 12,3% em 2003 e um valor médio estimado ainda em torno de 12,0% em 2004. No âmbito financeiro, a redução da taxa nominal Selic janeiro/dezembro, de 23,4% em 2003, para uma expectativa da ordem de 16% em 2004, foi consistente com uma queda contínua da inflação – medida pelo IPCA – que, depois de ter sido de 13% em 2002, caiu para 9% em 2003 e para aproximadamente 7% em 2004. O que causa surpresa, entretanto, é o fato de que o primeiro mandato de Lula tenha sido uma radicalização da política fiscal de FHC (GIAMBIAGI, 2005; LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011).

Tabela 5. Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos (2003-2004) – médias anuais por período

	2003	2004
Crescimento do PIB (% a.a)	-0,2	3,8
Inflação (IGP dez./dez., % a.a.)	9,3	7,5
FBCF (% PIB a preços correntes)	18,0	19,5
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a)	21,1	31,4
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a)	2,2	28,5
Balança comercial (US\$ bilhões)	24,8	34,0
Saldo em conta corrente (US\$ bilhões)	4,1	10,5
Dívida externa líquida/Exportação de bens	2,3	1,7

Fonte: elaboração própria com base em Giambiagi (2005, p. 213).

Argumenta-se frequentemente que a estabilidade de preços tem a natureza de um bem público, no sentido de que ninguém pode ser excluído de seus benefícios. Entretanto, tal política tem distintos perdedores e ganhadores. Entre os perdedores, os devedores encimam a lista. Entre estes, destaca-se o Estado, que pagou, em média, cerca de 6% do PIB ao ano à conta de juros no período 2003-2008, aproximadamente dez vezes o gasto no programa Bolsa Família. Dado que a tributação no Brasil é notoriamente regressiva, resulta uma maciça transferência de renda dos pobres para os ricos. Há também perdedores no setor privado - todos os que necessitam utilizar mecanismos de crédito, dos consumidores que desejam adquirir ativos familiares a empresas que precisam financiar o seu capital de giro e investimentos. Atividades cruciais para o desenvolvimento, como a inovação, notadamente projetos mais criativos, são desestimuladas, a taxa de crescimento do emprego diminui e o crescimento e a igualdade também. O “investimento em estabilidade” tem altos custos. Do outro lado da lista, entre os ganhadores, destaca-se, o sistema financeiro (ERBER, 2011) rentista e não produtivo.

A despeito da ênfase do governo nas questões sociais, com o Bolsa Família beneficiando mais de 11 milhões de famílias e ampliando a economia local nas áreas pobres do país, o primeiro mandato de Lula fez pouco progresso para reduzir os historicamente elevados níveis

de desigualdade de renda no Brasil. Um relatório do Banco Mundial publicado em setembro de 2005 listou o Brasil como o país mais desigual na América Latina e o quinto pior no mundo, após Namíbia, Botsuana, República Centro-Africana e Suazilândia (CAMPELLO, 2015a).

4. 3 Planejamento Governamental e Auge das Capacidades Estatais: crescimento econômico com incorporação social

Diferentemente do primeiro mandato, marcado pelo primado da ortodoxia no Ministério da Fazenda, no segundo governo Lula, todavia, ocorreram importantes mudanças institucionais, assim como a revitalização do *poder infraestrutural* (MANN, 2006) do Estado brasileiro. Ambos os fatores dizem respeito a retomada do planejamento governamental de longo prazo, uma vez que a coalizão governativa do Novo-Desenvolvimentismo Democrático conseguiu viabilizar, de forma sustentada no tempo, o crescimento econômico, a inserção social do amplo segmento mais desfavorecido da população e a criação de um mercado interno de consumo de massas robusto.

Primeiramente, as mudanças institucionais referem-se a uma *inflexão desenvolvimentista*, que se consubstancia a partir da entrada de Dilma Rousseff na Casa Civil, da substituição de Antonio Palocci por Guido Mantega, no Ministério da Fazenda¹⁵⁵, e da entrada de Luciano Coutinho na presidência do BNDES. Este último, por sua vez, impulsionou a orientação de apoio às políticas de viés desenvolvimentista, mais palatáveis a negociações com o empresariado industrial e o setor produtivo. O fim da “era Palocci” representou não apenas a inflexão da política fiscal, mas igualmente a ampliação da arena decisória. A participação da Casa Civil no comando da gestão econômica significou maior abertura desta arena a outros atores políticos, uma vez que constitui o espaço institucional de articulação entre o Executivo e o Legislativo e entre o governo federal e os governos subnacionais. O ajuste fiscal

¹⁵⁵ O governo Lula assinalou uma mudança para um modelo misto de desenvolvimento econômico em seu segundo mandato. Por um lado, ele perseguiu a ortodoxia macroeconômica, englobando disciplina fiscal e metas de inflação. Ele também permitiu o aumento da participação do setor privado nas áreas tradicionalmente controladas pelo Estado, tais como exploração de petróleo e gestão de portos e aeroportos, que enfrentam “gargalos” crescentes. Por outro lado, ele adotou uma postura mais intervencionista na economia por meio de medidas de política industrial e a criação de um fundo soberano público. Tais iniciativas foram implementadas na primeira metade de 2008. A muito restrita margem de manobra que marcou o início do primeiro mandato de Lula foi ampliada pelo *boom* no preço das commodities, precipitado em 2004, e consolidado nos anos seguintes. O PT usou este espaço para avançar políticas microeconômicas à esquerda daquelas que caracterizaram a primeira presidência de Lula, incluindo o renascimento das políticas industriais, a elevação do salário mínimo e uma ampla expansão dos programas de transferência de renda condicionadas. Todavia, essas políticas foram implementadas dentro de um quadro de ortodoxia macroeconômica, estabelecido no início do primeiro mandato e que não desafiou o *status quo* econômico (CAMPELLO, 2015a).

de 2003-2005 não acelerou substancialmente o crescimento da economia nem tampouco ajudou o compromisso de melhorar a renda e o emprego, o que fez a visão neoliberal ir se esgotando nos primeiros três anos do governo Lula. Destaca-se outro ponto ainda mais relevante: a proposta neoliberal de novos ajustes recessivos acabou fortalecendo a visão desenvolvimentista sobre política econômica ao final de 2005 (BARBOSA FILHO e PEREIRA DE SOUZA, 2010; LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011).

Por conseguinte, foram criadas as condições institucionais para que o Ministério da Fazenda realizasse uma política macroeconômica fortemente expansionista tanto pela ótica fiscal quanto monetária, reduzindo despesas e aumentando o gasto público. Com esse objetivo houve redução dos impostos dos setores de baixa renda, a diminuição da carga tributária sobre a indústria automobilística e a redução da meta de superávit primário. Ademais, não obstante a falta de cooperação do Banco Central, o Tesouro logrou intervir no sistema monetário ao promover a capitalização do BNDES no valor de R\$ 100 bilhões, ao aumentar os recursos para o financiamento das exportações e ao determinar o aumento dos empréstimos dos bancos oficiais. O Estado, nesta convenção desenvolvimentista, volta a assumir um papel de liderança no processo de desenvolvimento, recuperando, inclusive, o protagonismo das empresas estatais e dos bancos públicos, perdido durante o período liberal. Esboça-se uma clara atualização da antiga proposta desenvolvimentista bem como restabelece-se a tradicional coalizão entre empreiteiras da construção pesada e leve, fornecedores de insumos e equipamentos e seus empregados com o governo (BARBOSA FILHO, 2013; BARBOSA FILHO e PEREIRA DE SOUZA, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2014; ERBER, 2011; LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011).

Em segundo lugar, a retomada do *poder infraestrutural* (MANN, 2006) do Estado brasileiro diz respeito à capacidade do Estado de implementar logística e estrategicamente as suas decisões políticas em todo o território, além de intervir na sociedade mediante a provisão de políticas públicas, após a hegemonia do receituário neoclássico dos anos 1990. Três iniciativas tomadas, ainda em 2006, marcaram a revitalização do Estado: (1) elevação substancial no salário mínimo; (2) aumento no investimento público; e (3) reestruturação de carreiras e salários dos servidores públicos. Assim, em 2006 o salário mínimo subiu 16,7%, passando de R\$ 300,00 para R\$ 350,00. Em virtude desse reajuste nominal e da redução na taxa de inflação observada naquele ano, o aumento real médio foi de 14,1% em 2006, o maior percentual de reajuste concedido no período 2003-2009. A economia respondeu rapidamente a essa nova estratégia traçada e logrou uma taxa de 6,1% em 2007. No ano seguinte, o PIB

subiu ainda mais, puxado, preponderantemente, pelo consumo das famílias e demanda doméstica (BARBOSA FILHO, 2013; BARBOSA FILHO e PEREIRA DE SOUZA, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2014; ERBER, 2011; LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011).

Neste círculo virtuoso de intervencionismo estatal, cabem ser mencionados o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC¹⁵⁶), pacto gradual visando superar os principais gargalos logísticos do país, a expansão do sistema de crédito consignado para bens de consumo, ampliação da abrangência do Bolsa Família¹⁵⁷, a concessão de aumentos reais para o salário mínimo¹⁵⁸ e o lançamento do grande programa de habitação popular subsidiada, *Minha Casa Minha Vida*. O investimento residencial foi incentivado pelo crédito, público e privado, e amparado por maiores garantias dos credores. Buscava-se aqui também reduzir o enorme déficit habitacional do país (estimado em 6 milhões de residências) e da baixa participação do crédito para este fim no PIB (menos de 2%). Tais mudanças indicam que a política fiscal deixou de ser apenas um instrumento de garantia de solvência para os credores (credibilidade financeira) e adquiriu também o papel de instrumento de política de crescimento econômico e de melhoria da distribuição de renda. Não custa reiterar que os pilares

¹⁵⁶ Em comparação com os projetos de investimento públicos anteriores, o PAC inova em três aspectos (1) pela parceria público-privado, onde as metas são fixadas pelo governo enquanto o setor privado é estimulado a participar com incentivos fiscais e acesso ao crédito; (2) por tratamento da infraestrutura social como um componente da infraestrutura necessária para o desenvolvimento; (3) por meio da expansão dos serviços públicos, habitação de baixo custo, transporte urbano e saneamento, bem como acesso a eletricidade e sistemas de água e por compartilhar a gestão dos planos entre ministros e órgãos municipais e estaduais (KERSTENETZKY, 2014). Em sua versão inicial, o PAC previa um investimento total de R\$ 504 bilhões em 2007-2010, sendo tal investimento dividido em três grandes grupos: transporte e logística, com R\$ 58 bilhões; energia, com R\$ 275 bilhões; e infraestrutura social, com R\$ 171 bilhões. As metas e os números do PAC seriam revisados e ampliados nos anos seguintes, de acordo com a execução e reavaliação dos diversos projetos de investimento incluídos em tal programa. Não obstante, um problema que o PAC revela é a baixa capacidade de formulação e execução de investimento por parte do Estado brasileiro (BARBOSA FILHO e PEREIRA DE SOUZA, 2010).

¹⁵⁷ Cabe considerar o cunho bastante neoliberal do Bolsa Família, superável apenas ao tornar-se ele uma renda mínima universal. O programa está voltado inevitavelmente para a superação da pobreza extrema e crônica, não aparecendo como proteção a qualquer cidadão, dependendo de circunstâncias concretas e desfavoráveis de sua vida. Configura-se hoje como um *entitlement*, focalizado e provisório, não como um direito, generalizado. Os governos Lula e Dilma lograram combater a pobreza com medidas focalizadas, em políticas que, ao mesmo tempo que subvertem o neoliberalismo, a ele se aliam ao recusar a definição de uma cidadania social universal (DOMINGUES, 2013).

¹⁵⁸ Entretanto, nunca é demais frisar que a tendência de mudança da agenda fiscal chega até o limite em que não ameace os interesses da coalizão política dominante no país, centrada no capital financeiro e em grupos “rentistas” (o chamado “poder de fogo do mercado”). Do ponto de vista político, essa coalizão tem se expressado na ação dos dirigentes do Banco Central, respaldada pelo *mainstream* dominante na *comunidade epistêmica* (HAAS, 1997) como organismos internacionais, universidades norte-americanas e nacionais, empresas de consultoria etc., e difundida constantemente na imprensa corporativa. No âmbito econômico a coalizão sustenta-se na dependência estrutural do Estado em relação ao setor financeiro para a rolagem da dívida pública interna. A atual dependência estrutural do Estado brasileiro ao setor financeiro internacionalizado é resultado das escolhas efetuadas no passado e reafirmadas no presente. Assim, as políticas sociais e de desenvolvimento econômico só avançam até o limite em que não contrariam a credibilidade exigida pelo mercado financeiro (LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011).

institucionais de tal expansionismo fiscal foram o PAC e a política ordenada de valorização do salário mínimo (ERBER, 2011; LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011).

Uma das principais características desse programa, no qual o Estado recuperava um pouco mais seu papel enquanto indutor do desenvolvimento, foi a desoneração das micro e pequenas empresas por meio do Simples Nacional, onde se dava a combinação, em uma única alíquota, de tributos federais, municipais e estaduais. Era uma simplificação para pequenos negócios, responsáveis pela maior parte dos empregos. Tal programa também ajudou diretamente na formalização do mercado de trabalho. Instaurou-se, pois, um *círculo virtuoso* entre, de um lado, o aumento de consumo das famílias - derivado dos aumentos do salário mínimo, das transferências do Bolsa Família, da expansão do emprego formal¹⁵⁹ e do crédito - e, do outro lado, o aumento do investimento em capital fixo e inovação, incentivado pela desoneração fiscal e pelo crédito dos bancos públicos. Por mais que tais políticas permaneçam subordinadas ao modelo macroeconômico baseado no tripé de metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário, as mudanças são relevantes. Elas indicam que, a despeito dos limites impostos pelo mercado financeiro, na era da mobilidade dos capitais, há espaços para escolhas de políticas que também atendam às *demandas sociais* (BARBOSA FILHO, 2013; ERBER, 2011; LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011). Da mesma forma que o Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, a Era Lula instaurou um “milagre econômico” ao longo do Novo-Desenvolvimentismo Democrático, ainda que menos expressivo em termos de crescimento do PIB. Todavia, à diferença daquela modalidade excludente de planejamento, esta modalidade democrática de planejamento instrumentalizou o Estado para o crescimento econômico e a incorporação da parcela historicamente marginalizada da população. Trata-se de uma decisão eminentemente *política*.

Segundo o arcabouço teórico das *Varietades de Capitalismo* (VoC), as instituições da macroeconomia resolvem problemas de coordenação, mas também regulam conflitos distributivos (HALL, 2007). À luz de uma interlocução com esta literatura para a caracterização do caso brasileiro, pode-se dizer que o governo Lula foi capaz de instrumentalizar as instituições para a coordenação entre as diversas instâncias responsáveis pela implementação de políticas. Ainda assim, foi capaz de, diante do crescimento econômico propiciado por um

¹⁵⁹ No período entre 2006 e 2008, o mercado de trabalho apresentou um desempenho notável: massa salarial e rendimento médio cresceram expressivamente. Nestes três anos foram criados 4,3 milhões de novos postos de empregos formais (mesmo levando-se em conta os efeitos da crise no último trimestre de 2008, com perda de mais de 600 mil empregos). Desta forma, a taxa de desemprego nas seis principais regiões metropolitanas, que atingira um máximo de 10,7% em julho de 2006, recuou para um mínimo de 6,8% em dezembro de 2008, tendo se mantido na faixa de 8% desde esse momento (BARBOSA FILHO e PEREIRA DE SOUZA, 2010).

contexto internacional favorável, regular o conflito distributivo de modo a beneficiar o empresariado industrial, o agronegócio, o setor bancário-financeiro, a burocracia pública e os trabalhadores. Como veremos de forma mais aprofundada na última seção deste capítulo, Dilma Rousseff não foi bem-sucedida nessas tarefas em virtude da falta de coordenação política bem como da estagnação e recessão econômicas, que acirraram o conflito distributivo e debilitaram as capacidades estatais.

Sem reverter a prioridade absoluta concedida à estabilização econômica, na Era Lula, as políticas do Estado do Bem-Estar ganham novo alento. A novidade principal está na experimentação de *novos modos de interação* entre as políticas sociais e as políticas econômicas, em um modelo de “crescimento redistributivo¹⁶⁰”. De fato, o país testemunhou uma aceleração do crescimento baseada em boa medida na expansão das políticas e dos gastos sociais, especialmente as transferências governamentais e a valorização do salário mínimo, com resultados inéditos em termos de redução consistente da pobreza e da desigualdade. Uma inovação secundária, dado o ineditismo na história brasileira, foi certa *modulação da própria política econômica por condicionalidades sociais*. Em conjunto, essas mudanças configuram exemplos das “políticas sociais economicamente orientadas” e “políticas econômicas socialmente orientadas”, que se tornaram traços distintivos do modelo de desenvolvimento escandinavo (KERSTENETZKY, 2012). Cada uma delas será escrutinada abaixo.

No subconjunto das “políticas sociais economicamente orientadas¹⁶¹”, destacam-se a ampliação das transferências governamentais – aí incluídas as aposentadorias dos trabalhadores do setor privado, urbano e rural, as políticas e programas assistenciais, como o Benefício de

¹⁶⁰ É um processo pelo qual a renda da população aumenta enquanto a desigualdade diminui, crescendo com mais intensidade nos estratos inferiores que nos estratos superiores da distribuição. Tudo indica que o Brasil passou por um processo de crescimento redistributivo na última década. Por *escolha política e intervenção pública*, rompeu-se a inércia de desigualdades persistentes para se inaugurar trajetória de desigualdades decrescentes a despeito da fase do ciclo: a desigualdade de renda se contraiu em fase de crescimento e seguiu diminuindo mesmo quando o crescimento arrefeceu (KERSTENETZKY, 2015b).

¹⁶¹ O efeito dessas políticas, em termos de expansão da proteção social, segurança econômica e equidade, foi então acrescido dos efeitos econômicos: crescimento do produto, emprego e formalização, aumento da arrecadação e do investimento privado, e estabilização do consumo. A elevação do poder aquisitivo dos segmentos mais pobres da população, bem como de uma massa significativa de trabalhadores do setor formal e informal, permitida pela expansão das transferências e pela valorização do salário-mínimo, redundou, sobretudo no período entre 2006 e 2008, em uma expansão sem precedentes do consumo doméstico de massa, que foi o principal motor do crescimento econômico recente – e no período de crise entre 2008 e 2009 foi o principal colchão suavizador da desaceleração econômica induzida pela crise financeira internacional. De fato, entre 2006 e 2008, o crescimento do consumo interno, puxado por suas altas taxas de crescimento e por seu elevado peso na demanda agregada (cerca de 60%), foi o principal responsável pelo crescimento do produto por 14 trimestres seguidos, situando-se em média em 6,1% contra 5,1% do crescimento do PIB. Além do impacto direto sobre o crescimento, o incremento do produto doméstico acabou contribuindo para o aumento da arrecadação fiscal até mesmo por se fazer acompanhar de expansão mais do que proporcional do emprego formal: a informalidade caiu continuamente entre 2005 e 2009 de 45,9% para 41,7%, e a taxa de emprego formal cresceu em ritmo superior ao produto (5,9% *versus* 5,1%) (KERSTENETZKY, 2012).

Prestação Continuada¹⁶² (BPC), a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e o programa Bolsa Família, o seguro-desemprego e o abono salarial – e a política de valorização do salário mínimo. Esta última é consistentemente perseguida, sobretudo, a partir do ano de 2007, quando é firmado o *Pacto pela Valorização do Salário Mínimo*. Com o pacto, a valorização do mínimo se torna uma política de governo, com um mecanismo de reajuste institucionalizado que incorpora o crescimento da inflação e do produto. O impacto dessa política é sentido não apenas nos salários percebidos no mercado de trabalho – diretamente o salário dos trabalhadores formais e indiretamente também os salários dos trabalhadores informais que têm o mínimo como valor de referência -, como também sobre o conjunto de transferências governamentais, pois, à exceção do PBF, que não é um benefício constitucional, todos os demais benefícios são e têm como piso o salário-mínimo. A elevação do mínimo, contrariando algumas expectativas, foi em geral acompanhada pelo incremento do emprego e da formalização e pela redução do desemprego – portanto, também, por aumento do salário médio e da massa salarial. A influência do mínimo sobre a distribuição de renda, seja no mercado de trabalho, seja nas transferências governamentais, foi progressiva; por serem os rendimentos de uma porção significativa e crescente de trabalhadores e beneficiários de transferências do governo, sua contribuição para a redução da desigualdade experimentada no país desde 2004 (quando o Gini cai mais de três pontos percentuais, de 0,572 para 0,538 em 2009) foi amplificada pelo elevado peso na renda familiar dos rendimentos do trabalho em conjunto com as transferências (KERSTENETZKY, 2012).

No tocante as “políticas econômicas socialmente orientadas”, trata-se das políticas macro e microeconômicas que foram moduladas por impactos sociais antecipados. Houve uma variedade delas: monetárias, fiscais e regulatórias. Entre as políticas monetárias socialmente moduladas estão o crédito consignado, que permitiu a inclusão financeira de milhões de aposentados do regime geral que não tinham acesso ao crédito e puderam acedê-lo tendo como colateral as transferências que recebiam do governo; o crédito subsidiado direcionado, que tornou a casa própria socialmente acessível e também se dirigiu à agricultura familiar e, de um modo geral, a tendência à redução da taxa básica de juros, mais clara a partir de 2006, e que também impulsiona o crédito. O volume de expansão do crédito permitido por essas medidas, junto com algumas desonerações pontuais, como ocorreu com automóveis em 2009, abriu o

¹⁶² É um direito de valor constitucional, não contributivo, e concedido no âmbito da Assistência Social a todo idoso (65 anos ou mais) e portador de deficiência que possua renda mensal familiar *per capita* de até um quarto do salário mínimo. O valor mensal do benefício é equivalente a um salário mínimo (KERSTENETZKY, 2015a).

acesso a bens duráveis de consumo às classes populares, consumo que, de resto, cresceu continuamente (KERSTENETZKY, 2012; 2014).

Do lado da política fiscal, novas regras foram estabelecidas para o cálculo do superávit primário a partir de 2007, envolvendo o desconto de investimentos públicos do PAC dentre os quais se incluem infraestrutura, sobretudo energia, logística, saneamento, urbana e social. Tais investimentos receberam o financiamento do BNDES e, em menor grau, diretamente pelo Estado. Parte destes investimentos responde a carências há muito identificadas e podem ser vistos como a “recuperação do atraso”. Pode-se afirmar que por intermédio do PAC o governo começa a atribuir à política fiscal função adicional, ou seja, mesmo garantido o superávit primário fixado, utiliza o espaço para uma política de crescimento, criando, por exemplo, a possibilidade de abater da meta de superávit primário de 4,25% gastos com investimentos nos Projetos Piloto de Investimento (PPI) de até 0,5% do PIB e, posteriormente, de abater gastos do próprio PAC. Além disso, destacam-se a correção da tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), que favoreceu a classe média, melhorando a distribuição de renda entre os que pagam impostos; o corte de impostos indiretos sobre trigo e derivados, em resposta ao aumento dos preços internacionais em 2008; o aumento do investimento público e do investimento privado induzido em infraestrutura social (sobretudo em habitação popular e saneamento); a simplificação tributária para facilitar a formalização de negócios e empregos, especialmente entre os microempreendedores (MEI), e a adesão de contribuintes facultativos; várias desonerações fiscais contracíclicas em 2008 e 2009; e, finalmente, a política de sustentação dos gastos subnacionais em 2009 (especialmente para cobrir a diminuição ocasionada pela crise de investimentos subnacionais em água, saneamento e transporte urbano) (ERBER, 2011; KERSTENETZKY, 2012, 2014; LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011).

Entre as políticas regulatórias moduladas pelo social destacam-se a adoção de tarifas sociais, especialmente no setor de energia, e, de modo geral, a nova ênfase das agências reguladoras não tanto nas vantagens do investidor privado quanto nas dos consumidores. De fato, o *Estado do Bem-Estar Social* foi parte constitutiva do projeto de desenvolvimento. Contra o pano de fundo de experimentos de *alto crescimento sem equidade* e *baixo crescimento e baixa equidade* típicos do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) e das Reformas Orientadas para o Mercado (1990-2002), respectivamente, o recente experimento destaca-se por combinar *crescimento e equidade e ganhos de capacidade* no sentido de Amartya Sen (KERSTENETZKY, 2012).

Não obstante, a maior reforma se passa nos programas de renda condicionada: estes são unificados e significativamente ampliados como o Programa Bolsa Família, que já nasce 60% maior que o Bolsa Escola, atingindo 12,4 milhões de famílias em 2009. A esse maior esforço de transferências e de medidas proativas correspondeu uma expressiva expansão da cobertura de riscos sociais como envelhecimento, invalidez, desemprego, viuvez, doença, acidente de trabalho, maternidade, pobreza e pobreza extrema. Considerada como um todo, a rede de transferências é progressiva, contribuindo para a redução da pobreza, da pobreza extrema e da desigualdade na distribuição de renda¹⁶³. Alguns importantes programas introduzidos na administração Cardoso foram aprofundados na gestão Lula, como os programas de atenção básica Saúde da Família (PSF), Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e Saúde Bucal (PSB). A cobertura aumentou significativamente: no caso do PSF, há 51% de cobertura; no PACS, 61%; e no PSB, 48%; as consultas médicas alcançaram 2,5 *per capita* ano. Contudo, o subfinanciamento atinge esses programas nos contratos temporários e vínculos precários dos profissionais de saúde, na qualificação dos profissionais, na baixa cobertura em municípios com mais de 100 mil habitantes, na falta de integração com os demais níveis de atenção (KERSTENETZKY, 2012).

Tabela 6. IDH e Indicadores Sociais – 1980/2011

	1980	2011
IDH	0,55	0,72
Expectativa de vida (anos)	62,5	73,5
Taxa de alfabetização (%)	74,5	90,4
Escolaridade (anos)	2,6	7,2
PIB <i>per capita</i> (PPC US\$ 2005)	7.310	10.200

Fontes: elaboração própria a partir do PNUD/Nações Unidas; Bresser-Pereira (2014).

¹⁶³ A inserção de amplos contingentes da população no emprego com proteção social e no mercado de consumo de bens duráveis/não duráveis e serviços representou a *mercantilização*, no sentido abonável do termo, de milhões de pessoas: o direito ao emprego lícito, com segurança econômica e proteção social, e o direito a usufruir de um padrão de consumo mínimo que está disponível para tantos outros. Em conjunto, transferências do governo federal e salário-mínimo afetaram diretamente mais de 40 milhões de pessoas (cerca de 22 milhões de pessoas ocupadas, nos quais se incluem 10% dos ocupados formais e 15% de informais, mais 18 milhões de pessoas na seguridade social), fora as aproximadamente 14 milhões de famílias recipientes do Programa Bolsa Família. A maciça batida em retirada do contingente da pobreza em anos recentes fez alguns analistas enxergarem no fenômeno a formação de uma “nova classe média”, formada pelo quinto intermediário da distribuição de renda (a classe de renda “C”), os novos detentores de carteiras de trabalho. O crescimento do consumo de massa acabou estimulando o investimento privado, sobretudo em construção residencial (KERSTENETZKY, 2012).

Para Luiz Carlos Bresser-Pereira, não foi o desenvolvimento econômico, e sim a distribuição de renda que caracterizou o governo Lula. Por isso seu governo foi antes fortemente social e hesitantemente desenvolvimentista. Sua principal medida distributiva foi o grande aumento do salário mínimo real de 52% nos oito anos de seu governo. Contribuiu também para a diminuição da desigualdade o aumento da participação das despesas sociais no PIB, mas esse aumento já vinha ocorrendo desde 1985, no quadro do *Pacto Democrático-Popular de 1977*. Em 1987, o fracasso do Plano Cruzado causou o colapso desse grande pacto político, mas o acordo sobre o aumento do gasto social para reduzir a desigualdade econômica existente no país sobreviveu e foi executado em todos os governos democráticos, exceto no governo Collor. Entre 1985 e 2010, as despesas sociais do Estado dobraram em termos percentuais, passando de cerca de 13,3% em 1985 para 22,8% do PIB em 2009. Além do aumento do salário mínimo real e do aumento das despesas sociais do Estado, a ampliação do Bolsa Família contribuiu para a diminuição da desigualdade social. Milhões de brasileiros pobres ascenderam para a classe C, e foram equivocadamente identificados como pertencentes a uma “nova classe média” (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Uma das estratégias de planejamento governamental que contribuiu para a retração da pobreza extrema, o crescimento econômico e a distribuição de renda plasmou-se na abertura do acesso ao mercado financeiro aos setores populares desprovidos de crédito. A novidade desse modelo foi ter instituído uma conexão incomum entre crédito, de um lado, e salários e benefícios, de outro, tendo como avalista o Estado, notadamente no caso dos benefícios. Antes mesmo do Programa Bolsa Família e da adoção da regra de reajuste do salário mínimo, surgiram novos mecanismos de acesso ao mercado financeiro, e não apenas ao mercado de crédito, para os setores de baixa renda. Isso se dá com a criação do crédito consignado aos detentores de um emprego formal ou de um benefício previdenciário. À mesma época, regulamentou-se também o microcrédito que, até 2010, segundo pesquisa do BACEN, essencialmente financiou o consumo (67% da sua aplicação). Dessa forma, o consumo passou a ser alavancado não com salários, mas com crédito. Enquanto o salário mínimo - salário político - cresce quase 80% em termos reais entre 2003 e 2013, o salário médio cresce 35%, e o crédito individual ao consumo aumenta em termos reais 150% apenas entre 2007 e 2014¹⁶⁴. Em paralelo, os problemas estruturais da economia brasileira são negligenciados. O maior deles ainda é a *heterogeneidade estrutural* tanto produtiva como social (LAVINAS, 2015).

¹⁶⁴ Tal modelo ainda agravou aceleradamente o nível de endividamento médio das famílias brasileiras, que têm hoje 47% de sua renda comprometida com despesas com o setor financeiro (LAVINAS, 2015).

Dados da Relação Anual de Informações (RAIS) indicam que 84% dos empregos criados entre 2003 e 2013 são de até dois salários-mínimos, o que reflete o problema estrutural da economia brasileira: embora formais, ocupações remuneradas em nível tão baixo indicam a persistência de alta heterogeneidade no mercado de trabalho. Ora, dois terços do gasto social se dão com transferências monetárias, para resolver falhas de mercado, e não com provisão de bens públicos. O investimento em infraestrutura social foi desprezado, como se não impactasse positivamente no aumento do investimento privado. Isso levou a uma forte distorção: o mercado universaliza via crédito - caro - o acesso a celulares, geladeiras, TV em cores etc. A posse de tais bens não diferencia mais quem é pobre de quem não é. *Todavia, ter água encanada, saneamento adequado, acesso a saúde e educação de qualidade e na quantidade ideal, moradia e segurança, isso sim evidencia padrões altamente desiguais, definidos pelo nível da renda familiar.* Ou seja, pelo mercado (LAVINAS, 2015).

Esse é o padrão norte-americano, só que eles não têm um sistema público de saúde como nós, tampouco uma institucionalidade forte da Seguridade Social. Têm, por outro lado, juros baixos e não exorbitantes, como aqui. A estratégia de privilegiar as transferências monetárias em detrimento do investimento social na forma de serviços desmercantilizados deixou de gerar mudanças na estrutura produtiva, assim como efeitos sobre a formação e qualificação da mão de obra e, em consequência, melhoras nos indicadores de produtividade do trabalho. Eis uma das faces da financeirização da política social. A política social está contribuindo indiretamente para remunerar a renda financeira, na medida em que os pobres, pelo seu consumo “financeirizado”, arcam com os próprios benefícios assistenciais que recebem. É a lógica financeira desvirtuando a esfera da desmercantilização (LAVINAS, 2015). A ampla inclusão financeira da classe trabalhadora observada desde 2003, com ganho real de salário mínimo e oferta de novas modalidades de crédito, como o consignado, não foi suficiente para elevar os pobres a uma classe média estável e expressiva. O que se tentou fazer foi resolver o gargalo da transição para uma sociedade de consumo de massas, sem reformas que pudessem enfrentar as profundas heterogeneidades estruturais do Brasil como investimento em moradia, saneamento, produtividade e formação de mão de obra (VALOR ECONÔMICO, 16/11/2015).

Não obstante a financeirização da economia brasileira, a taxa de formalidade apresenta tendência contínua de crescimento a partir de meados dos anos 2000; em 2011, representava 55% do total de vínculos ocupacionais, provavelmente a maior taxa da história, mas ainda muito distante da universalização dos direitos trabalhistas e sociais sem a qual dificilmente se poderá falar em redução estrutural das desigualdades sociais num sentido mais amplo. É importante

notar que a expansão do setor de serviços no Brasil (distintamente do que aconteceu nos países desenvolvidos) pelo menos até aqui não vem se fazendo à custa do emprego industrial, mas, sim, das ocupações da agricultura e, em menor grau, dos trabalhos manuais de muito baixa qualificação. Esses deslocamentos colaboram para a redução das desigualdades de renda. Certamente o que impediu que essa tendência se manifestasse já na década de 1990 foi a estagnação econômica, o que gerou poucos empregos, concentrados principalmente no setor informal. Na última década, a intensa geração de empregos – de tipo formal, favoreceu a convergência das tendências estruturais apontadas com as políticas de distribuição de renda, particularmente a valorização do salário mínimo. Os nichos ocupacionais que mais cresceram em termos relativos nas últimas décadas concentram-se, primeiramente, nas atividades não manuais de rotina de menor qualificação (comércio, serviços de alimentação e hospitalidade e serviços burocráticos). São ocupações cujos rendimentos não diferem muito daqueles das ocupações manuais qualificadas, mas exibem patamares muito mais elevados de formalização. Em segundo lugar, cresceu o grupo dos profissionais de alta qualificação, ligados aos serviços sociais, às atividades científicas e tecnológicas, à administração de negócios e ao aparato do Estado. Esse crescimento está ligado à expansão do ensino superior, que se acelerou expressivamente nos últimos quinze anos, em que pesem as deficiências na qualidade do ensino e a desigualdade no acesso às melhores instituições e carreiras (COMIN, 2015).

É crucial reiterar o fato de que a expansão e absorção em massa dos trabalhadores no setor de serviços se dá em setores de baixíssimos salários e de pouca qualificação. Trata-se de um “gargalo” urgente que o Novo-Desenvolvimentismo Democrático não superou, na medida em que o Brasil necessita aumentar a produtividade do trabalho, a fim de propiciar uma inserção competitiva na economia global, cada vez mais sofisticada e diversificada do ponto de vista tecnológico. Isso requer maciços investimentos em capital humano e trabalhadores mais qualificados e especializados de modo a superar o gravíssimo problema da baixa produtividade da economia brasileira.

Além das mudanças institucionais e da retomada do *poder infraestrutural* (MANN, 2006) do Estado brasileiro, conforme mencionado no início desta seção, houve um empenho do Poder Executivo no sentido de viabilizar novas contratações e aumentos salariais para o funcionalismo público. A partir de uma visão estratégica de longo prazo, isso foi feito no intuito de incrementar as *capacidades estatais e burocráticas* de implementação de políticas públicas desenvolvimentistas. Embora diferentes administrações e regimes políticos usassem múltiplos mecanismos para recrutar a burocracia, o Executivo federal tem sido sempre capaz de construir

capacidade burocrática para lidar com suas prioridades. Ainda que repleto de paradoxos, o sistema burocrático tem sido um dos elementos chave que contribuem para a modernização do Estado brasileiro. Desde os anos 2000, têm-se destinado prioridade a profissionalização e qualificação de uma burocracia recrutada por meio de seleção competitiva. Em 2003, com a chegada do PT ao comando o Executivo Federal, a proposta para fortalecer as carreiras estratégicas centrais foi substituída por uma agressiva política de recrutamento de funcionários públicos, especialmente daqueles dotados de formação universitária. De 2003 a 2010, 206.284 novos servidores foram admitidos por meio de concurso público. Houve um aumento não somente da força de trabalho no governo federal, mas também dos servidores públicos com grau universitário de 183.303 em 1997 para 223.404 em 2009, representando 45% dos empregados federais em 2009. Um marco importante foi a criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Os ministérios encarregados das políticas de infraestrutura mantiveram um tamanho de pessoal estável com exceção do Ministério de Minas e Energia. Um crescimento notável foi registrado nas agências da burocracia econômica incumbidas da formulação da política fiscal (Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) (SOUZA, 2013).

Com a redemocratização, a principal agenda no Brasil foi a da construção de instituições democráticas nas quais o acesso ao serviço público por concurso¹⁶⁵ se inseriu como forma de romper com a patronagem e de cumprir os requisitos de uma democracia avançada. Essas bandeiras foram consagradas na Constituição de 1988. O atual sistema burocrático é diferente de todos os anteriores devido à predominância do concurso público. Por conseguinte, o sistema atende a vários critérios que caracterizam o Estado “moderno”; isto é, a burocracia federal

¹⁶⁵ Nos anos iniciais pós-Constituição de 1988 conviveram várias modalidades de recrutamento da burocracia: concurso, expansão dos Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), contratação via agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e contratos temporários. Ao longo das duas últimas décadas, contudo, a modalidade de recrutamento majoritária foi a de concursos competitivos e quase 300 mil novos servidores ingressaram no serviço público por meio de dois sistemas: (1) Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), para carreiras específicas; e (2) Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), para as não específicas. No governo federal brasileiro convivem hoje três grandes modalidades de ingresso no setor público. Uma é o cargo de confiança, com 22.376 nomeados em 2013, sendo que a maior concentração (17.715) está nos DAS 1 a 3. Esses cargos são ocupados por membros da coalizão política que governa, mas também por servidores de carreira e especialistas. Tal como aconteceu com a profissionalização da burocracia pela via do concurso público, a ocupação de cargos de confiança passou a valorizar o servidor de carreira. Em 2005, o Decreto no 5.497 determinou que 75% dos DAS de níveis 1 a 3 e 50% do nível 4 passassem a ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira. A segunda modalidade é a dos contratos temporários, regidos pela CLT, e que, em 2007, representavam 5,7% do total de servidores. O Ministério Público do Trabalho (MPT) mantém vigilância sobre a duração dos contratos temporários. A terceira, e majoritária, é a de servidores regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU), predominantemente concursados. Em 2000, o total de servidores no RJU era de 864.408 (civis e militares), sendo 536.321 civis, que incluem cerca de 70 mil professores das universidades federais. Em 2011, o número total era de 984.330, sendo 635.743 civis (SOUZA, 2015).

brasileira é agora marcada pela especialização de tarefas, profissionalização, qualificação e está sujeita ao escrutínio público. Isso contrasta com os regimes autoritários que implementaram as políticas de modernização do Estado brasileiro via insulamento burocrático, fechamento e centralização do processo decisório, como foram os casos da Era Vargas (1930-1945) e do próprio Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985), analisado no capítulo 2. O Estado brasileiro está agora mais próximo do que a literatura chama de um Estado democrático, no que diz respeito ao recrutamento e controle de sua burocracia (NUNES, 2003; SOUZA, 2013, 2015).

Desde o final dos anos 1980, o Estado brasileiro vem sofrendo transformações relevantes, mudando de um Estado mais empresarial para um Estado preocupado com a *inclusão social*, haja vista as iniciativas de crescimento dos ministérios encarregados de políticas sociais e o aprimoramento da qualificação de suas burocracias. Houve também uma mudança no que foi previamente identificado como a marca registrada do sistema burocrático, que é o clientelismo. De fato, há uma prevalência de procedimentos universais, da qualificação e da profissionalização da burocracia via concurso público, apesar da necessidade de apoiar outras instituições para implantar a agenda governamental. A maior mudança, contudo, parece ter ocorrido no fortalecimento da capacidade das instituições encarregadas do controle burocrático. Enquanto esse reforço é um indicador da maturidade democrática ele também pode significar a prevalência dos meios (controle) sobre os fins (resultados) (SOUZA, 2013). Portanto, desde o início dos anos 2000, a burocracia estatal, sobretudo nas áreas relacionadas à estruturação do país, tem sido marcada pelo recrutamento via concurso público, apresenta maior especialização de tarefas, profissionalização e qualificação acadêmica, e está sujeita ao escrutínio público.

É certo que a capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia – por exemplo, o caso dos Estados desenvolvimentistas arquetípicos do Leste Asiático ou mesmo da América Latina. No entanto, no caso brasileiro atual, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e à relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção da *accountability* e no controle de resultados. Isto demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento

dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas (GOMIDE e PIRES, 2014). Sugere-se que esse foi o caso do governo Lula, que, por meio do fortalecimento das capacidades institucionais, tornou o Estado mais poroso tanto ao empresariado como aos sindicatos e movimentos sociais e populares, incrementando as *interfaces socioestatais*¹⁶⁶ (IPEA, 2012). De todo modo, isso propiciou a canalização das respectivas demandas desses atores, convergindo para a constituição de coalizões de apoio à estratégia de *planejamento governamental* para o desenvolvimento capitalista com crescimento econômico e inserção social dos setores tradicionalmente excluídos da sociedade brasileira.

Os casos elucidativos foram o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas, reforçando a interface socioestatal, a democratização das políticas públicas e a democracia representativa. Tais experimentos, circunscritos a um cenário de estabilidade institucional e de vigência de um novo modelo de desenvolvimento centrado na dimensão social, podem ser concebidos - à luz de uma interlocução com o arcabouço teórico-conceitual das *Variedades de Capitalismo* (VoC) - como uma *vantagem institucional comparativa* (HALL e SOSKICE, 2001) do Estado brasileiro ao viabilizar a incorporação de atores estratégicos ao ciclo de elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, bem como subsidiar a formulação de inovações na ação pública. O ambiente institucional de concertação, no qual estes atores estratégicos operam, é um elemento distintivo nas experiências de planejamento do desenvolvimento. Daí a relevância das capacidades estatais, das instituições democráticas e de

¹⁶⁶ A partir de uma leitura crítica da obra de Amartya Sen – *Desenvolvimento como Liberdade* –, Peter Evans mostra que a expansão das capacidades é simultaneamente o principal objetivo do desenvolvimento e um princípio através do qual o desenvolvimento é alcançado. O engajamento dos atores sociais na implementação de políticas é crucial para as estratégias de expansão das capacidades. A fim de ser capaz de criar vínculos efetivos Estado-sociedade, o Estado deve facilitar a organização de contrapartes na sociedade civil. As relações efetivas entre Estado e sociedade envolvem a transformação do próprio Estado em termos de adição de organizações estatais, como conselhos de políticas setoriais e conselhos de orçamento participativo que institucionalizem a participação da sociedade civil dentro do Estado, e por meio da incorporação de atores que se identificam como agentes da sociedade civil em burocracias e agências estatais mais tradicionais. A interação do Estado desenvolvimentista do século XX com a indústria deu às elites industriais uma razão para tornarem-se uma classe mais coerente coletivamente. O Estado desenvolvimentista do século XXI deve fazer o mesmo para com a sociedade ao construir instituições deliberativas e participativas, uma vez que a democracia eleitoral não é suficiente. Retomar à dimensão política da capacidade do Estado nos traz de volta às abordagens institucionais e das capacidades para o desenvolvimento. As instituições políticas e a deliberação democrática são fundamentais na abordagem das capacidades. Além disso, uma vez que a capacidade de fazer escolhas é uma das mais importantes de todas as capacidades humanas, os processos de participação têm que ser compreendidos como partes constitutivas dos fins do desenvolvimento em si mesmo. Isto implica dizer que o Estado necessita do engajamento ativo da sociedade civil na entrega de serviços públicos como saúde e educação a fim de assegurar que os investimentos produzam os efeitos desejados. O Estado desenvolvimentista do século XXI deve ser ágil, ativo, rico e capaz de atuar independentemente dos interesses privados. Expandir a capacidade do Estado é, portanto, uma construção política (EVANS, 2005, 2008, 2014; EVANS, HUBER e STEPHENS, 2014; SEN, 1999).

um ambiente de concertação, que podem fazer a diferença para a materialização de um projeto nacional e na direção de um desempenho econômico profícuo com inclusão social.

De acordo com o título desta seção, por que razão este contexto de planejamento governamental levado a efeito pelo governo Lula pode ser caracterizado como o auge das capacidades estatais? Segundo o conceito de *capacidades estatais* de WEAVER e ROCKMAN (1993), apresentado no capítulo introdutório, levando em conta os itens de 1 a 10, esta questão poderá ser respondida e analisada à luz de uma interface da teoria com a empiria (conjuntura política). Primeiramente, diante das demandas apresentadas ao poder público, definiu-se como prioridade resgatar o papel protagonista do Estado na promoção do desenvolvimento, a despeito da necessidade (irrefutável) de conciliar tal proposta com as políticas ortodoxas impostas pelo mercado financeiro. Segundo, canalizaram-se os recursos disponíveis nos setores e políticas públicas que, segundo o governo, seriam mais efetivos para impulsionar o capitalismo brasileiro e fortalecer o tecido social. São exemplos a ampliação do papel do BNDES para subsidiar o setor produtivo e o robustecimento da rede de proteção social vinculada à política de valorização do salário mínimo. Terceiro, foi necessário inovar e o governo o fez ao atribuir um maior vigor ao Estado, diversamente da supremacia do receituário neoclássico dos anos 1990, que remodelou o Estado para priorizar a estabilização macroeconômica em detrimento do robustecimento das políticas sociais. Quarto, delineou-se uma capacidade de coordenar objetivos em atrito entre as elites políticas e econômicas por parte do chefe da coalizão sociopolítica do Novo Desenvolvimentismo Democrático. De fato, é inegável que essa capacidade de coordenação foi favorecida pelo crescimento econômico que, por sua vez, potencialmente obstruiu a emergência de tensões distributivas. Quinto, paradoxalmente, o governo não necessitou impor perdas aos grupos poderosos do capitalismo brasileiro em virtude da bonança econômica e da capacidade conciliatória e agregativa do chefe do Executivo. Foram beneficiados pela dinâmica do crescimento os atores produtivos, financeiros, sindicais, trabalhistas bem como a burocracia estatal. Sexto, garantiu-se a efetiva implementação das políticas após o seu processo de definição, como é o caso da ampliação da rede de proteção social e da criação e ampliação do maior programa de transferência de renda condicionada e focalizada (Bolsa Família). Sétimo, representou-se os interesses difusos e menos organizados oriundos da sociedade civil (movimentos sociais e populares), haja vista a maior porosidade e abertura do Estado às suas reivindicações. Isso propiciou maior interface socioestatal e a consequente canalização das demandas societais para a implementação de políticas públicas, o que ampliou o escopo da democracia representativa em suas instâncias participativa e

deliberativa. Por outro lado, os interesses poderosos e mais organizados provenientes do empresariado industrial e da fração bancário-financeira do capitalismo especulativo foram demasiadamente contemplados pelo aparelho de Estado. Os primeiros receberam toda sorte de incentivos, subsídios e desonerações; a segunda, com o total beneplácito do governo, usufruiu de lucros exorbitantes por meio das mais elevadas taxas de juros do planeta. Os bancos lucraram de forma exorbitante no governo Lula quando comparados ao governo neoliberal de FHC. Oitavo, apesar do escândalo do mensalão, que representou uma ameaça à reeleição do presidente Lula em 2006, o seu governo foi relativamente estável em virtude de uma coalizão majoritária de apoio no Parlamento, da disciplina partidária e do sucesso legislativo do Executivo. Isso pavimentou o caminho para a maturação das políticas públicas que foram implementadas. Nono, para além de manter, o governo diversificou compromissos internacionais, o que projetou a imagem do Brasil no exterior e trouxe superávits na balança comercial. Finalmente, dotado de sagacidade e astúcia, Lula foi capaz de gerenciar divisões políticas de modo que não houvesse atritos internos no âmbito de sua coalizão de sustentação governativa. O presidente institucionalizou instâncias de intermediação de interesses (como o CDES) por meio das quais dialogava com os mais diversos atores sociais, produtivos, financeiros e políticos (empresariado, banqueiros, sindicalistas, religiosos, intelectuais, economistas, movimentos sociais e populares), imbuídos de interesses assimétricos, de modo a estabelecer um *consenso* em torno das políticas de desenvolvimento.

O crescimento econômico atrelado à distribuição de renda e a redução das desigualdades sociais contribuíram para que Lula da Silva fizesse a sua sucessora à Presidência da República. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, no 2º turno das eleições presidenciais de 2010, a candidata Dilma Rousseff venceu as eleições com 55.752.483 votos, totalizando 56,05% dos votos válidos. Por outro lado, o candidato José Serra, do PSDB, obteve 43.711.162 votos, correspondendo a 43,95% dos votos válidos.

Embora no limiar de 2011 Dilma tenha optado por uma macroeconomia fortemente ortodoxa ao elevar os juros, aumentar o esforço fiscal e adotar uma série de medidas para frear o crédito, no segundo semestre (agosto), o governo dá início à Nova Matriz Macroeconômica¹⁶⁷ (BIELSCHOWSKY, 2014a; ESTADÃO, 16/06/2013), alvo de intensa controvérsia no debate em torno da economia política do Brasil contemporâneo. Entre as medidas implementadas, destacam-se: redução da taxa Selic de juros; queda do Imposto sobre Operações financeiras

¹⁶⁷ Em recente artigo no qual analisa o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), André Singer designa esta política econômica de “ensaio desenvolvimentista” (SINGER, 2015).

(IOF) para as linhas de crédito ao consumidor; diminuição dos *spreads* bancários e aumento da oferta de crédito, especialmente, dos bancos públicos; redução e isenção, momentânea, de IPI e outros impostos para alguns setores econômicos, tais como automotivo, moveleiro, “linha branca” de consumo duráveis e construção civil. Ademais, destacam-se a adoção de mecanismos de controle de capitais com o aumento do IOF sobre várias modalidades de transações financeiras entre não residentes e residentes, reforma do setor elétrico e intervenções recorrentes no mercado cambial a fim de estabelecer uma taxa de câmbio mais competitiva. Apostando na reindustrialização, criou-se o Plano Brasil Maior, ou seja, uma nova política industrial visando promover setores econômicos estratégicos e investimentos em inovação tecnológica, pesquisa e desenvolvimento (FILHO e CUNHA, 19/12/2012; VALOR ECONÔMICO, 19/02/2016).

Desta forma, realizou-se uma *inflexão pragmática* da política macroeconômica. A preocupação não diz respeito apenas às questões de curto prazo e inflacionárias, mas o crescimento e o *longo prazo* entraram na agenda das autoridades monetárias. Não obstante, sugere-se cautela em sua caracterização como keynesiana, pois: (1) assim como no segundo mandato do governo Lula da Silva, em que as políticas macroeconômicas contracíclicas foram implementadas em resposta aos desdobramentos da crise do subprime, no governo Dilma Rousseff as medidas fiscais, monetárias e cambial vieram posteriormente à crise fiscal financeira da zona do euro; 2) as autoridades monetárias não admitem, implícita e explicitamente, em seus discursos e relatórios econômicos (tanto do Ministério da Fazenda quanto das atas do Comitê de Política Monetária do BC), a substituição do tripé de política macroeconômica; e 3) a adoção de políticas macroeconômicas efetivamente keynesianas tem que ser observadas não somente em resposta às crises financeiras internacionais, mas, principalmente, em tempos normais, nas áreas fiscal, monetária e cambial (FILHO e CUNHA, 19/12/2012).

Em artigo publicado no jornal *Valor Econômico* (19/12/2012), no qual faz um balanço da fase de transição para a Nova Matriz Econômica, o Ministro da Fazenda Guido Mantega atentou para o fato de que *a era do ganho fácil e sem risco* ficou para trás, apesar do choro e ranger de dentes dos poucos que se beneficiavam dessa situação. A economia vivia numa *estrutura curto-prazista* e isso está se alterando substancialmente para uma estrutura de longo prazo. Em sua concepção, o Brasil estava viciado em juros altos e câmbio valorizado. Toda estrutura produtiva estava adaptada para essa realidade e a desintoxicação não ocorre do dia para noite. Enquanto os países avançados adotam medidas de austeridade fiscal, que levam a

deterioração das condições econômicas e sociais, o Brasil tem buscado outro caminho, o da política fiscal anticíclica, estimulando investimento, reduzindo custos, e mantendo a solidez fiscal, sem deixar de preservar os direitos e conquistas dos trabalhadores, especialmente aqueles de menor renda (MANTEGA, 19/12/2012).

Em entrevista concedida a este mesmo jornal, o secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Márcio Holland, afirmou que o governo procurou, a partir de políticas anticíclicas, com redução da relação dívida-PIB, criar espaços fiscais para promover intensa desoneração do investimento e da produção. A desoneração da folha favorece a formalização do mercado de trabalho e a redução do custo do trabalho. Trata-se de uma dinâmica muito própria de crescimento do investimento, associada à expansão de classes sociais por causa de programas de inclusão muito importantes, como o de transferência incondicional de renda. A política econômica prioriza o empresariado vinculado ao setor produtivo e não aqueles que fazem aplicações financeiras de curtíssimo prazo no Brasil e os especuladores em geral. Não há espaço para atividades especulativas e taxas de juros elevadas (VALOR ECONÔMICO, 17/12/2012).

Um dos maiores exemplos da “queda de braço” e do “conflito distributivo” do governo com o setor financeiro rentista se deu quando a presidente, Dilma Rousseff, fez um pronunciamento à nação no dia anterior à comemoração do Dia do Trabalho, 01 de Maio de 2012, em que demonstrou firmeza quanto à necessidade irrevogável de redução das taxas de juros pelas instituições privadas. Em suas palavras:

“É inadmissível que o Brasil, que tem um dos sistemas financeiros mais sólidos e lucrativos, continue com um dos juros mais altos do mundo (...) A economia brasileira só será plenamente competitiva quando nossas taxas de juros, seja para o produtor seja para o consumidor, se igualarem às taxas praticadas no mercado internacional (...) Os bancos não podem continuar cobrando os mesmos juros para empresas e para o consumidor, enquanto a taxa básica Selic cai, a economia se mantém estável e a maioria esmagadora dos brasileiros honra com presteza e honestidade os seus compromissos (...) O setor financeiro, portanto, não tem como explicar essa lógica perversa aos brasileiros (REUTERS, 30/04/2012)”

Desta forma, Dilma tentou contrarrestar o poder abissal do capitalismo financeiro especulativo no Brasil. Em 10 de outubro de 2012, durante a 170ª reunião do Comitê de Política Monetária (Copom), criado em 1996, a taxa selic ficou definida em 7,25% ao ano – o menor patamar da série histórica iniciada em 1986 (BANCO CENTRAL, 2012). Desde agosto de 2011, em dez cortes consecutivos, a taxa de juros caiu de 12,5% para 7,25%. A coalizão

desenvolvimentista conduzida por Dilma Rousseff, ao promover um verdadeiro enfrentamento com o capital financeiro rentista e reforçar o papel indutor do Estado para atrair o investimento privado, viabilizou uma inflexão no custo do capital. Medidas como a redução das taxas de juros nos bancos públicos (BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), nos bancos privados e nas instituições financeiras foram levadas a cabo. De fato, deu-se os primeiros passos no sentido de criar condições institucionais de combate ao *rent-seeking* e, portanto, o ímpetu voraz do setor financeiro rentista e não-produtivo¹⁶⁸. Em uma clara linha de descontinuidade com o governo Lula, delineou-se uma tentativa de *domesticação* do capitalismo financeiro. Tal movimento foi um esforço deliberado que esbarrou em interesses poderosíssimos, tendo em vista a lucratividade desmedida dos bancos acumulada nos últimos anos e os fracassos sucessivos da indústria, que perde competitividade, dinamismo e participação no PIB. No ambiente de crise internacional e de especulação financeira, ao iniciar uma política de juros baixos e a redução dos *spreads*¹⁶⁹ bancários, o governo Dilma Rousseff empreendeu uma “tentativa republicana” que esbarrou em interesses fortemente enraizados. Houve uma iniciativa, ainda que efêmera, de robustecimento das capacidades institucionais do Estado para *impor perdas a grupos poderosos* (WEAVER e ROCKMAN, 1993). Tentou-se empecer as tendências de “oligarquização” e, portanto, de concentração de vasta riqueza nas mãos de um grupo seletivo e avesso à democracia assentada nos valores do *desenvolvimento com incorporação social*. Apesar desta iniciativa relevante e de curta duração, a coalizão intervencionista “está perdendo a batalha ideológica e política para o mercado financeiro” (BELLUZZO, 29/12/2013), que visa o retorno da “Santíssima Trindade” macroeconômica e ortodoxa: metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal.

Três grandes conflitos foram enfrentados por Dilma em seu primeiro mandato: (1) os problemas consecutivos de corrupção entre os ministros indicados por sua base política, que levaram à demissão de sete deles no primeiro ano de governo; (2) uma rebelião conservadora da base do governo, que levou a derrotas em diversas propostas importantes, como nos casos do Código Florestal e do Decreto n. 8.243 sobre participação; (3) e as manifestações de junho

¹⁶⁸ Embora a taxa básica (Selic) tivesse caído e alcançado o patamar mais baixo da história, 7,25% ao ano, as taxas praticadas pelos bancos privados não estimulam o consumo e os investimentos. Durante a 39ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), no dia 30/08/2012, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, afirmou que: “Uma das razões pelas quais a economia brasileira cresceu pouco foi a falta de liberação de financiamento pelas instituições financeiras e as taxas de juros elevadas (O GLOBO, 31/08/2012)”.

¹⁶⁹ *Spread*, segundo o Banco Central do Brasil, refere-se à diferença entre o preço de compra (procura) e venda (oferta) de uma ação, título ou transação monetária. Analogamente, quando o banco empresta dinheiro a alguém, cobra uma taxa pelo empréstimo - uma taxa que será certamente superior à taxa de captação. A diferença entre as duas taxas é o chamado *spread* bancário. Trata-se da diferença entre a taxa de empréstimo e a média ponderada das taxas de captação de CDBs (Certificados de Depósito Bancário).

de 2013, que ajudaram a consolidar uma visão acerca da corrupção no sistema político e no governo. À medida que a presidenta demitia ministros do seu primeiro ano de governo, também fragilizava a sua base no Poder Legislativo, já que quase todos tinham fortes vínculos congressuais. Com isso, acentuou-se a disjunção entre governabilidade como capacidade de decisão e governabilidade como estabilidade e legitimidade política. A base congressual do governo tornou-se profundamente conservadora e bateu de frente com o governo em algumas situações relevantes. A primeira delas se deu na votação do Código Florestal e a segunda, na votação da medida provisória dos portos. No primeiro caso, com pouco apoio da mídia e de setores da oposição, o projeto do Código Florestal sofreu diversas derrotas no congresso em questões fundamentais, tais como a recuperação da vegetação em áreas próximas de mananciais. No segundo caso, ainda que com apoio de fortes setores empresariais e da imprensa, foi muito difícil para o governo aprovar a medida provisória dos portos. Neste último, diferentemente do caso do Código Florestal, emergiu claramente uma liderança do PMDB, Eduardo Cunha, contra os interesses do governo. A ação de Eduardo Cunha aponta para os limites do presidencialismo de coalizão e para a formação de uma base conservadora no Congresso que bloqueia as ações do governo. Assim, com o tempo, o presidencialismo de coalizão e a fragmentação partidária passaram a se constituir em problemas para a construção da governabilidade no Brasil¹⁷⁰ (AVRITZER, 2016).

Retomando o debate sobre o conflito do governo Dilma com o setor financeiro, segundo pesquisa empírica de Fernando Nogueira da Costa e Gabriel Pinto, os bancos públicos reduziram suas taxas de juros no crédito de forma mais acentuada que os bancos privados, contribuindo para baixar as taxas médias no sistema financeiro como um todo. Conseguiram induzir a queda das taxas de juros em alguns segmentos, sobretudo no crédito pessoal e financiamento de veículos, e em menor medida no capital de giro com juros prefixados. As reduções foram maiores nos segmentos onde a concorrência em preços tem maior peso, mas nos segmentos que os bancos têm capacidade de exercer maior poder de mercado, as reduções não ocorreram. O resultado geral da regulação do mercado de crédito por parte do governo, no que tange às taxas cobradas pelos bancos privados, pode ser definido como um *sucesso*

¹⁷⁰ Do ponto de vista operacional, a democracia brasileira tem garantido a governabilidade de diversas formas: primeiramente, ao estabilizar, entre 1994 e 2014, a relação entre o Executivo e o Legislativo, garantindo no Congresso maioria para a aprovação de projetos de lei fundamentais, como aqueles que estabilizaram a moeda e introduziram o Bolsa Família ou permitiram os aumentos reais do salário mínimo. Mas não há dúvidas de que estamos no final de um ciclo no que tange à democracia brasileira. Trata-se do fim de um ciclo em relação às características do governo de esquerda que existe no Brasil desde 2003; estamos encerrando um período no que concerne ao presidencialismo de coalizão e sua capacidade de ancorar o sistema político e da capacidade do Estado de financiá-las sem gerar fortes conflitos distributivos (AVRITZER, 2016).

limitado. Todavia, no que diz respeito ao Sistema Financeiro Nacional (SFN) como um todo, tal resultado foi mais expressivo, pois induziu a outro resultado importante, *o avanço das instituições públicas no mercado de crédito* (COSTA e PINTO, 2015).

Após o movimento de redução dos juros pelos bancos públicos, o Governo Federal investiu contra as tarifas bancárias e de prestação de serviços, também consideradas altas e um possível subterfúgio dos bancos privados para compensarem as quedas nos juros. Novamente, os bancos públicos tomaram a dianteira na redução das tarifas, como forma de incentivar a concorrência em preços entre as instituições. A Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil lideraram a redução, com a segunda instituição reduzindo um número maior, mas em contrapartida com aumento em um maior número de tarifas. O Itaú foi o único banco privado que reduziu um número significativo das tarifas cobradas, mas ao contrário da Caixa e BB, prevalecendo percentuais abaixo de 10% de redução. Por sua vez, houve aumento e criação de número expressivo de serviços. Os demais bancos privados aumentaram diversas tarifas, em movimento contrário ao esperado. Mais uma vez, pode-se dizer que o movimento de indução da concorrência obteve sucesso limitado, ocorrendo realmente a redução das tarifas nos bancos públicos, mas falhando em induzir os bancos privados a fazerem o mesmo, com a exceção do Itaú (COSTA e PINTO, 2015).

Além de enfrentar o poder do setor financeiro, o governo Dilma inseriu o tema da *infraestrutura* na agenda pública nacional. Nos últimos anos, o fim da bonança internacional das commodities e a desaceleração da economia chinesa evidenciaram as limitações do Estado brasileiro para levar a cabo um modelo de desenvolvimento ancorado exclusivamente no *mercado interno de consumo de massas*, como houve no governo Lula da Silva. Assim, a iniciativa privada vem sendo apresentada como a única alternativa para alavancar os investimentos estratégicos em infraestrutura – rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e energia - a fim de minimizar o “custo Brasil”, aumentar a produtividade e a competitividade da economia. O debate em torno da infraestrutura e da urgência em suprimir os “gargalos” que obstaculizam o desenvolvimento tem fomentado o envolvimento das elites e atores estratégicos como o Poder Executivo e seu aparato burocrático, o Poder Legislativo, o empresariado industrial, os trabalhadores e os setores da sociedade civil como economistas e intelectuais. É cada vez mais premente a necessidade não somente de crescer, mas de modificar as condições estruturais para o desenvolvimento sustentável e assegurar uma inserção assertiva na ordem internacional. Diante disso, cabe levantar três questões concernentes à temática da infraestrutura e analisar como o governo Dilma Rousseff vem respondendo a elas: (1) o governo

vem possibilitando a transição de uma *coalizão distributiva* para uma *coalizão de investimento* sem, todavia, negligenciar a necessidade de aprimorar as políticas de retração da pobreza e da desigualdade levadas a efeito nos últimos anos? (2) o governo avançou no combate aos “gargalos” da infraestrutura na direção de um desempenho/crescimento econômico exitoso e de uma inserção competitiva nos mercados globais? (3) quais os principais obstáculos econômicos e institucionais à transição de uma *coalizão distributiva* para uma *coalizão de investimento*?

O estado atual da infraestrutura brasileira reflete os baixos investimentos feitos pelos sucessivos governos nos últimos 30 anos. Após chegarem a 1,8% do PIB na década de 1970, os investimentos públicos na área de transportes foram reduzidos devido aos cortes de gastos governamentais provocados pelas diversas crises financeiras que ocorreram nesse período. Nas últimas três décadas, portanto, os investimentos anuais não alcançaram nem 1% do PIB, inviabilizando a realização de diversos projetos programados. Além dos irrisórios investimentos, a infraestrutura logística brasileira também sofreu nos últimos anos com o *desmonte da estrutura de planejamento passada*¹⁷¹. A crise econômica iniciada em meados da década de 1970 e a necessidade de respostas de curto prazo por ela determinada levaram a um declínio conjuntural de planejamento de longo prazo do país, que envolvia grupos de trabalho de diversos ministérios e órgãos, sob a coordenação política e técnica de um órgão central, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Tal declínio conjuntural transformou-se, nas décadas seguintes, em declínio estrutural, com a perda de profissionais qualificados e extinção de alguns órgãos e empresas públicas (FLEURY, 2013). Porém, a Empresa de Planejamento e Logística, criada pela Lei n. 12.743, de 19 de dezembro de 2012, visa reconstituir capacidades similares àquelas do GEIPOT, com uma abrangência maior¹⁷². Trata-se de uma empresa estatal que tem por finalidade estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias (EPL, 2014).

¹⁷¹ Foi nas décadas de 1960 e 1970 que o Brasil evoluiu na experiência de *planejar*, a partir da criação de instituições como o IPEA e o Grupo Executivo para a Integração das Políticas de Transportes (GEIPOT). Todavia, esse período desenvolvimentista foi interrompido, quando graves turbulências econômicas e políticas levaram o Brasil a trocar os projetos desenvolvimentistas pelos planos de estabilização monetária. Além de restrições orçamentárias decorrentes da dívida pública interna e externa, entre 1985 e 1994, foram executados seis planos de estabilização com duração média de 18 meses cada e uma nítida aceleração inflacionária entre cada um deles, resultando em baixa capacidade de investimento por parte do Estado. A estagnação dos investimentos levou à *perda da capacidade de planejamento de longo prazo do Estado brasileiro* (FLEURY, 2013; FALCÓN, 2013).

¹⁷² Não se trata, porém, de uma reprodução dos modelos de planejamento do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980), haja vista que se forma, hoje, um ambiente institucional conformado por atores privados, agências regulatórias, ministérios e empresas de planejamento.

Os problemas da infraestrutura no Brasil ficam evidentes no estudo elaborado pelo *World Economic Forum* (2011), que mensurou a competitividade dos países. Desta forma, ocupando a 53ª colocação entre 142 países no Índice de Competitividade Global, o Brasil está apenas em 104º lugar no quesito “qualidade da infraestrutura geral”, sendo o último em um grupo de países formado por EUA (24º), África do Sul (60º), China (69º), Índia (86º) e Rússia (100º). Os principais fatores responsáveis pela má colocação do país foram a qualidade das infraestruturas portuária e aérea (130º e 122º lugares, respectivamente), seguida do modal rodoviário (118º) e do ferroviário (91º) (FLEURY, 2013). Por outro lado, desde a década de 1960, os países escandinavos – Finlândia, Noruega e Suécia – realizaram periodicamente projetos de longo prazo de infraestrutura de transportes. O resultado do planejamento pode ser visto na boa colocação dos três países no ranking de eficiência logística criado pelo Banco Mundial, no qual ocupam a 3ª, a 10ª e a 12ª posições, respectivamente. No quesito infraestrutura, a Noruega se destaca, situando-se na 3ª colocação e deixando a Finlândia e Suécia nas 8ª e 10ª posições, respectivamente (FLEURY, 2013).

Nos últimos anos, a despeito dos inúmeros “gargalos” de infraestrutura, o governo brasileiro vem se dotando de *capacidades estatais e burocráticas* para o enfrentamento dessas questões. Assim, cabe ressaltar a criação das carreiras de analista e especialista em infraestrutura e concursos públicos para analistas de planejamento e orçamento e gestores governamentais. Em 2011, após dois concursos públicos nacionais, cerca de 70 especialistas e 700 analistas de infraestrutura passaram a integrar o quadro de servidores federais, desenvolvendo e gerindo projetos de engenharia em diversos ministérios finalísticos. Esse movimento resultou também na diminuição de servidores ocupados em funções administrativas (atividades-meio) e na elevação do nível de escolaridade do setor público, sem, no entanto, significar descontrole nos gastos com pessoal (FALCÓN, 2013).

Após as reformas orientadas para o mercado dos anos 1990, que priorizaram a lógica da estabilização macroeconômica em detrimento das políticas de desenvolvimento, a agenda devotada a suprimir os “gargalos” de infraestrutura emergiu na economia política do Brasil recente. Tal agenda, por sua vez, está vinculada à *revitalização do planejamento governamental na área de infraestrutura e a preservação de instituições estratégicas* como o BNDES, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, que desempenham um papel fulcral no financiamento de longo prazo dos projetos realizados em parceria com o setor privado. A criação da Empresa de Planejamento Energético (EPE), da Secretaria de Portos da Presidência da República

(SP/PR) e da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A¹⁷³. reiteram a retomada do planejamento estatal na área de infraestrutura, que é indispensável para a definição e implementação de políticas, para a consecução do crescimento sustentado e uma inserção competitiva do Brasil nos mercados globais. No âmbito da primeira fase do Programa de Investimentos em Logística (PIL), lançado em 15 de agosto de 2012, as políticas de concessões, ainda que muito incipientes, mostraram progressos importantes nas áreas de rodovias e aeroportos, ao passo que os setores ferroviário e portuário precisam avançar em seus respectivos marcos legais e regulatórios. A **tabela 7** mostra as principais ações desenvolvidas no âmbito da primeira fase do Plano de Investimento e Logística (PIL), lançado em 15 de agosto de 2012:

Tabela 7. Políticas de Infraestrutura (Estado/Mercado)

Rodovias	(1) A partir do lançamento do <i>Programa de Investimentos em Logística: Rodovias</i> , a BR-050/GO/MG teve seu leilão realizado em 18 de setembro de 2013. O vencedor foi o Consórcio Planalto, que ofereceu uma tarifa de R\$ 0,04534 por quilômetro de rodovia, o que representou deságio de 42,38% em relação à tarifa teto fixada pelo edital, que foi de R\$ 0,0787 por quilômetro de rodovia; (2) A BR-163/MT foi leiloada em 27 de novembro de 2013. A Odebrecht S/A venceu o certame após oferecer tarifa de R\$ 0,02638 por quilômetro de rodovia com deságio de 52,03% em relação aos R\$ 0,0550 por quilômetro de rodovia estabelecidos no edital; (3) O lote composto pelas rodovias BR-060/153/262/DF/GO/MG foi concedido em 4 de dezembro. A Triunfo Participações e Investimentos venceu o leilão ao oferecer a tarifa de R\$ 0,02851 por quilômetro de rodovia, o que representou um deságio de 52% em relação à tarifa teto estabelecida no edital, que era de R\$ 0,0594 por quilômetro de rodovia; (4) A BR-163/MS foi arrematada no dia 17 de dezembro pela Companhia de Participações em Concessões, empresa pertencente à CCR, que ofereceu deságio de 52,74%. A tarifa teto estabelecida no edital foi de R\$ 0,0927 e a CCR ofereceu R\$ 0,04381 por quilômetro de rodovia; (5) O Governo Federal leiloou, no dia 27/12/2013, a concessão da rodovia BR-040/DF/GO/MG à iniciativa privada. Trata-se do quinto trecho rodoviário do Programa de Investimentos em Logística (PIL), que corresponde à 3ª etapa do programa de concessão de rodovias da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). O leilão ocorreu na sede da BM&FBovespa em São Paulo (SP) e venceu a disputa a empresa Invepar com proposta de pedágio de R\$ 3,22, deságio de 61,13 % em relação à tarifa teto fixada no edital, de R\$ 8,29763 por praça de pedágio. O consórcio terá o direito de administrar, durante o prazo de 30 anos, os 936,8 quilômetros da rodovia que vão de Brasília (DF) até Juiz de Fora (MG), passando por Belo
----------	---

¹⁷³ Trata-se de uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério dos Transportes, nos termos previstos na Lei n. 11.772, de 17 de setembro de 2008. A função social da VALEC é a construção e exploração de infraestrutura ferroviária.

	<p>Horizonte (MG). A estimativa é que a concessão dessa rodovia vai gerar em 30 anos investimentos de R\$ 7,92 bilhões. A concessionária deverá duplicar 557 quilômetros de rodovia de Luziânia (GO) a Paraopeba (MG); do entroncamento com a BR-365 (trevo Ouro Preto) até Barbacena (MG) e de Oliveira Fortes (MG) a Juiz de Fora (MG). Estima-se que a iniciativa privada desembolsará cerca de R\$ 1,64 bilhão na duplicação desses trechos, que deverão ser concluídos nos primeiros cinco anos.</p>
Ferrovias	<p>O <i>Programa de Investimentos em Logística: Ferrovias</i>, prevê investimentos de R\$ 99,6 bilhões em construção e/ou melhoramentos de 11 mil km de linhas férreas e tem como diretrizes principais: provisão de uma rede ferroviária ampla, moderna e integrada; cadeias de suprimentos eficientes e competitivas; e modicidade tarifária. O programa contempla um novo modelo de concessão, em que os concessionários serão responsáveis pela infraestrutura, sinalização e controle da circulação de trens. A concessão, pelo prazo de 35 anos, contemplará ferrovias de bitola larga (1.600 mm) com alta capacidade de carga e traçado geométrico otimizado que permita maiores velocidades (80 km/h). A estrutura do modelo de concessão é o seguinte: (a) a Concessionária detém o direito de exploração da Ferrovia; (b) a VALEC¹⁷⁴ compra a totalidade da capacidade da Ferrovia, remunerando a Concessionária por uma Tarifa (Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional); (c) a VALEC subcede, a título oneroso, partes do Direito de Uso aos Usuários; (d) a Concessionária presta serviços de operação diretamente aos Usuários, que a remunera através de outra Tarifa (Tarifa de Fruição), na medida da utilização da Ferrovia. Com vistas a reduzir o risco do investidor, a VALEC comprará anualmente toda a capacidade operacional da ferrovia e fará ofertas públicas da capacidade adquirida, garantindo-se o direito de passagem na circulação de trens ao longo de toda a malha. A capacidade será ofertada a embarcadores, operadores ferroviários independentes e a concessionários ferroviários (desde que de outros trechos ferroviários).</p>
Portos	<p>(1) O <i>Programa de Investimentos em Logística: Portos</i> foi lançado no dia 6 de dezembro de 2012 e prevê aplicação de R\$ 54,6 bilhões, nos próximos cinco anos, para a ampliação e modernização da infraestrutura e gestão do setor. Também serão investidos R\$ 6,4 bilhões em acessos (R\$ 3,8 bilhões no aquaviário e R\$ 2,6 bilhões no terrestre). O programa portuário tem como principais diretrizes: planejamento sistêmico; ganhos de escala; licitações por maior capacidade de movimentação com menor tarifa e/ou menor tempo de movimentação; aumento da concorrência; reorganização dos portos; planejamento de longo prazo. Os bancos públicos brasileiros poderão financiar até 65% do valor do investimento com uma taxa de juros de até 2,5% a.a. mais a TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo); (2) O novo arranjo institucional do setor portuário se deu com o lançamento da MP dos Portos em 06/12/2012, que foi aprovada pelo Congresso Nacional em 16/05/2013 e sancionada a Lei n. 12.815 em 05/06/2013. Em 28/06/2013 houve a publicação do Decreto n. 8.033, que propõe o planejamento integrado do setor portuário brasileiro, o fortalecimento institucional dos órgãos do Governo Federal no setor como a Secretaria Especial de Portos, vinculada à</p>

¹⁷⁴ A VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. é uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério dos Transportes, nos termos previstos na Lei n. 11.772, de 17 de setembro de 2008. A função social da VALEC é a construção e exploração de infraestrutura ferroviária.

Presidência da República (SEP/PR), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e a criação da Comissão Nacional das Autoridades nos Portos (CONAPORTOS); (3) Em 03/07/2013, foi publicado o primeiro Anúncio Público de TUPs (Terminais de Uso Privativo), que estipula 159 áreas passíveis de serem arrendadas nos portos públicos brasileiros para contratos vencidos (referência dez/2012) ou a vencer até 2017. A sua estratégia consiste na elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) das áreas para serem submetidos a Consultas e Audiências Públicas, antes de se definir o edital de licitação para o posterior leilão; (4) A Secretaria de Portos autorizou a instalação de dois novos Terminais de Uso Privado (TUP) no município de Ilhéus: o Porto Sul e o BAMIN – Bahia Mineração S.A. Os investimentos são estimados em R\$ 3,3 bilhões, dos quais R\$ 2,422 bilhões para o Porto Sul e R\$ 898 milhões para o TUP BAMIN. A autorização foi assinada no dia 06/01/2014 pelo ministro Antônio Henrique Silveira durante evento na sede do Governo da Bahia, em Salvador, com a presença do governador Jacques Wagner e outras autoridades. O Porto Sul, cuja obra tem prazo de execução de 5 anos, terá capacidade para movimentar 75 milhões de toneladas/ano de granéis sólidos, carga geral e carga containerizada, e o TUP BAMIN, com prazo de 3 anos de construção, 20 milhões de toneladas/ano de granéis sólidos (minério). Conforme os respectivos projetos, o TUP Porto Sul poderá receber embarcações de até 260 metros de comprimento e calado de 15 metros. Já o TUP BAMIN terá capacidade para receber navios de até 220 metros e calado de 18,3 metros. Os dois empreendimentos resultarão na criação do Complexo Portuário Porto Sul, composto por retroárea de 1.224,9 ha, ponte de acesso marítimo e píer com quebra-mar a 3.500 metros da costa. O TUP Porto Sul será implantado por meio de Sociedade de Propósito Específico (SPE) no qual o estado da Bahia será sócio minoritário com outras empresas privadas, por meio de um processo de chamamento e seleção pública. Os terminais farão parte do plano logístico de escoamento da produção do país, com o objetivo de desafogar os portos do Sul e do Sudeste; (5) A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) publicou, no dia 09/01/2014, a Resolução 3.320/2014 que define os procedimentos para a elaboração dos projetos e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de arrendamentos das áreas e instalações nos portos organizados. Na avaliação do ministro da Secretaria de Portos, Antônio Henrique Silveira, essa regulamentação é importante para o setor portuário, pois disciplina os procedimentos de análise de pleitos de reequilíbrio de contratos; (6) A Secretaria dos Portos (SEP) vem desenvolvendo um trabalho conjunto com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) para assegurar a participação da comunidade portuária nos cursos de capacitação oferecidos no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que objetiva a formação técnica e qualificada de jovens e adultos que buscam um lugar no mercado de trabalho. Os cursos serão realizados no Centro de Excelência Portuária (CENEP), de Santos, e no Centro de Valorização Tecnológica (CVT), de Fortaleza, e administrados por professores do “Sistema S” e dos institutos

	federais e estaduais de ensino; (7) Em quatro anos, os investimentos via BNDES na modernização dos portos brasileiros devem chegar a 16 bilhões de reais;
Aeroportos	(1) O processo de concessão dos aeroportos do Galeão e de Confins foi anunciado pelo Governo Federal em 20 de dezembro de 2012, como parte do “Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos”, um conjunto de medidas para melhorar a qualidade dos serviços e da infraestrutura aeroportuária do País. A Infraero será acionista das concessionárias com 49% do capital social. Os bancos públicos brasileiros poderão financiar até 70% do investimento a uma taxa de juros de 0,9% a.a., acrescido do spread de risco mais a TJLP; (2) No dia 22/11/2013, o Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim (Galeão) foi arrematado pelo Consórcio Aeroportos do Futuro, formado por Odebrecht, Transport e a Corretora Santander, com participação de 60% e a Operadora do Aeroporto de Cingapura CHANGI, com participação de 40%. O lance mínimo estipulado em 4,8 bilhões foi superado em 293%. O Consórcio venceu o certame com o lance de R\$ 19 bilhões para operar o aeroporto por 25 anos; (3) O Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Confins), em 22/11/2013, foi arrematado pelo Consórcio Aero Brasil, formado por Cia de Participações em Concessões CCR, com participação de 75%, Operadora do Aeroporto de Zurique Flughafen Zurich AG, com 24% e Munich Airport International Beteiligungs GMBH, com 1%. O lance mínimo estipulado em 1,1 bilhão foi superado em 66%. O Consórcio venceu o certame com o lance de 1,8 bilhão para operar o aeroporto por 30 anos; (3) No dia 6/2/2012, o leilão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília ocorreu de forma simultânea na Bolsa de Valores de São Paulo. A concessão de Guarulhos, que tem prazo de 20 anos, foi arrematada por R\$ 16,213 bilhões pelo consórcio Invepar - composto pelas empresas Invepar (Investimentos e Participações em Infraestrutura S.A) e ACSA, da África do Sul. O valor da concessão do Aeroporto Internacional de Viracopos ficou em R\$ 3,821 bilhões, para o consórcio Aeroportos Brasil, composto pela Triunfo Participações e Investimentos, UTC Participações e Egis Airport Operation. Já o aeroporto de Brasília foi arrematado por R\$ 4.501 bilhões, lance feito pelo consórcio Inframerica Aeroportos, composto pelas empresas Infravix Participações SA e Corporación America SA.
Energia	(1) No dia 11 de janeiro de 2013, a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei 12.783 (antiga Medida Provisória 579), que visa reduzir em 20% na média as tarifas de energia elétrica fornecidas pelo mercado regulado de modo a reduzir os custos de produção, aumentar a competitividade e estimular a economia. Para as indústrias, o benefício deve atingir até 32% e para o consumidor residencial, 18%. Segundo a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), da redução média de 20%, 7% serão obtidos com cortes nos encargos setoriais e 13%, com diminuição das tarifas médias de geração e transmissão. A União aplicará recursos anuais da ordem de R\$ 3,3 bilhões na Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) para subsidiar programas sociais como o <i>Luz para Todos</i> e a <i>Tarifa Social</i> , destinada à população de baixa renda, hoje custeados pelo setor elétrico e rateados entre o conjunto dos usuários do serviço. A norma vigente originou-se do Projeto de Lei de Conversão 30/2012, aprovado no Senado e na Câmara em dezembro de 2012. Elas são frutos da Medida Provisória 579, editada em 11 de setembro. Vencido o prazo para adesão ou não à proposta do governo em 4 de dezembro, os termos foram aceitos pelo Grupo Eletrobrás, apesar da

	<p>oposição dos acionistas minoritários. Além dessas, optaram pela renovação a CTEEP (Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista), CPFL (Companhia Paulista de Força e Luz) e CEEE (Companhia Estadual de Energia Elétrica). Já CEMIG, COPEL e CELESC (companhias energéticas dos estados de Minas Gerais, do Paraná e de Santa Catarina) recusaram as regras apresentadas para a geração e aceitaram-nas para a transmissão. Também recusou e ficou de fora do pacote a CESP, geradora de São Paulo. Com isso, as respectivas concessões ao final do contrato serão retomadas pela União e terão nova licitação. A redução do insumo essencial à produção foi objeto de campanhas nos últimos anos promovidas por representantes do setor produtivo, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) - que estimou a queda do custo fixo em 4% a partir do corte anunciado - e as Federações das Indústrias do Estado de São Paulo e do Rio de Janeiro (FIESP e FIRJAN), que apontavam a tarifa de energia no Brasil como uma das mais altas do mundo; (2) O consórcio formado por duas estatais chinesas (CNOOC e CNPC) e duas gigantes petrolíferas europeias (Royal Dutch Shell e Total) associadas à Petrobras fez, no dia 21/10/2013, o único lance pelo campo de Libra, na Bacia de Santos, e venceu o primeiro leilão do pré-sal, no modelo de partilha. O consórcio ofereceu a proposta mínima de excedente em óleo para a União de 41,65%, o piso previsto no edital de licitação. Mesmo sem ágio, 75% das receitas do campo vão acabar nas mãos do governo, quando se somam todas as formas de remuneração: royalties, o lucro-óleo, o pagamento de tributos e o bônus de assinatura de R\$ 15 bilhões. Além disso, convém salientar os seguintes dados: R\$ 300 bilhões em royalties serão gerados por libra, 8 a 12 bilhões de barris é o volume estimado de óleo recuperável, 1,4 milhão de barris/dia é o pico de produção estimado entre 10 e 15 anos e a Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA) será a empresa estatal criada para gerir os contratos de blocos arrematados no regime de partilha de produção.</p>
--	---

Fontes: IPEA (2013); MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (2014); SP/PR (2014ab); EPL (2014); ANTAQ (2014); ANTT (2014); VALEC (2014); ANAC (2014); VALOR ECONÔMICO (22/10/2013ab; 25/11/2013ab); INFRAERO (2014), ABDIB (2014); PIL (2014)

Tentando responder às indagações acima levantadas, do ponto de vista das instituições políticas, das elites estratégicas e das coalizões de governo, *há entraves para a transição de um modelo de governança assentado em uma coalizão favorável à redistribuição para um que tem no investimento o seu ponto central*¹⁷⁵. São eles: os elevados “custos de transação” e o reduzido êxito legislativo do governo Dilma Rousseff quando comparado ao governo Lula da Silva, a heterogeneidade de grupos e interesses que circundam a coalizão governativa (SANTOS e CANELLO, 2014) e a defesa de políticas macroeconômicas antitéticas. Neste último caso, configura-se uma polarização de ideias (e de práticas políticas) acerca dos rumos que o país

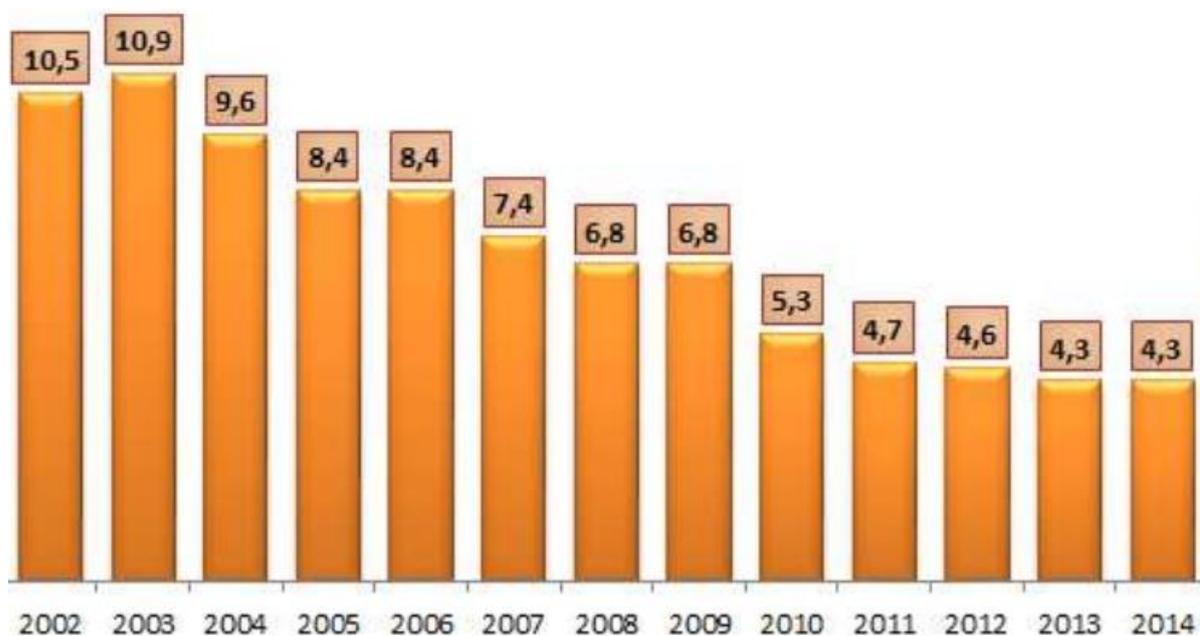
¹⁷⁵ A natureza do regime democrático requer a barganha e diversos atores para chegar ao consenso. Isso, todavia, impõe problemas de coordenação da ação estatal como é o caso do debate público sobre a necessidade de incrementar os investimentos em infraestrutura e suprimir os “gargalhos” que impedem o crescimento da economia brasileira de forma competitiva e sustentada.

deve seguir. Por um lado, há uma coalizão liberal-rentista atrelada ao capitalismo financeiro especulativo, cuja renda provém das elevadas taxas de juros que afugentam o investimento produtivo. Por outro lado, há uma coalizão novo desenvolvimentista, que procura aglutinar os interesses antagônicos de dois atores estratégicos. Em primeiro lugar, o empresariado industrial, partidário da flexibilização das relações trabalhistas, é pouco arrojado e mobiliza de forma irrisória o investimento e a inovação, sobretudo em momentos de crise; mas que se beneficia consideravelmente das políticas governamentais como a desoneração da folha de pagamentos, os incentivos fiscais e vultosos empréstimos do BNDES. Em segundo lugar, os trabalhadores, que demandam por melhores salários e a retração da desigualdade social via distribuição de renda. Soma-se a isso a desconfiança dos mercados financeiros (e também do empresariado) oriunda do fraco crescimento econômico obtido nos últimos anos, da perda de dinamismo e competitividade industrial, da persistência inflacionária, do aumento do gasto público para estimular a demanda e da diminuição do superávit primário, exigindo do governo o beneplácito a uma política fiscal mais rigorosa. Daí, portanto, a debilidade em formar uma “coalizão minimamente vencedora” (LEFTWICH, 2010) tal como fizeram os países asiáticos bem como constituir um “Bloco Social de Dominação” (AMABLE e PALOMBARINI, 2009) relativamente coeso e estável para regular e estruturar o conflito social em torno das políticas de desenvolvimento no Brasil. Isso vem obstaculizando a feitura de uma *coalizão política desenvolvimentista* que viabilize a *passagem de um modelo redistributivo para um paradigma norteado pelo investimento*.

Soma-se a essa dificuldade de transição para uma *estratégia de investimento com inclusão social*, o fortalecimento cada vez mais incisivo da retórica ortodoxa de diversos economistas - serviços do mercado financeiro - e de setores conservadores da imprensa corporativa, contrários ao aumento dos gastos sociais, que reduziram substancialmente as desigualdades nos últimos anos. É de reconhecimento público as graves distorções da Nova Matriz Macroeconômica por meio de desonerações fiscais, que acabaram resultando em enormes transferências de recursos para a indústria sem contrapartida na maior produção industrial, acarretando a perda da credibilidade do Tesouro para fazer políticas fiscais contracíclicas (PAULA, 27/01/2016). Além disso, na maioria das vezes o governo concedeu, a partir do BNDES, benefícios e subsídios ao empresariado industrial sem transparência orçamentária, metas de desempenho, avaliação criteriosa dos resultados e revisão diante de (possíveis) fracassos. Ou seja, o governo careceu de maior controle de resultados e capacidade de gestão. O retorno do empresariado (aos subsídios estatais) em termos de geração de

empregos e fomento ao investimento foi baixo. A despeito das distorções desta política econômica heterodoxa e do baixo crescimento acumulado desde 2011, é crucial salientar que ela inseriu a *dimensão social* no centro das políticas de planejamento governamental. Conforme mostra o **gráfico 34**, em dezembro de 2014, ela propiciou a mais baixa taxa de desemprego em toda a História do Brasil contemporâneo, de **4,3%** (IBGE, 2016a). Ademais, preservou os ganhos de renda real dos trabalhadores, reduziu a pobreza extrema e deu continuidade à política de valorização do salário mínimo, em clara contraposição às políticas econômicas do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) e das Reformas de Mercado (1990-2002). Infelizmente, esses fatores inovadores são negligenciados pelos cardeais da ortodoxia convencional, cuja prioridade é o pagamento de juros da dívida para o mercado financeiro, em detrimento dos mais pobres e da integridade do tecido social da democracia brasileira.

Gráfico 34. Taxa de desocupação (%) dos meses de dezembro (2002-2014)



Fonte: IBGE

Conforme salientado, e agora aprofundado, além da grande mídia conservadora, economistas, consultores do mercado financeiro especulativo e ex-burocratas do Estado brasileiro - como Mansueto Almeida, Marcos Lisboa, Marcos Mendes, Fabio Giambiagi, Armínio Fraga, Gustavo Franco, Samuel Pessôa, Jorge Arbache, Armando Castelar Pinheiro, Gustavo Loyola, Henrique Meirelles, Alexandre Schwartsman, Rogério Furquim Werneck, Edward Amadeo, Pedro Ferreira, Renato Fragelli, etc., - têm obtido amplo espaço na grande

imprensa e organizado *Think tanks* liberais que disseminam a retórica do “Estado mínimo”. São argutos defensores do recrudescimento do (fracassado) tripé macroeconômico, defenestram a política anticíclica dos governos Lula e Dilma e chamam atenção para a insustentabilidade da trajetória de aumento dos gastos públicos acima do crescimento da economia, que exigirá um ajuste maior, sob pena de um desastre fiscal. Esses apóstolos da defesa ideológica das políticas de austeridade, carregados de ironia em seus artigos jornalísticos, atribuem diversos adjetivos de cunho depreciativo à Nova Matriz Macroeconômica, tais como “estratégia desenvolvimentista fracassada”, “mágica populista”, “aventura heterodoxa”, “keynesianismo de quermesse”, “fiasco retumbante”, “atoleiro fiscal”, “aventura charlatanesca”, dentre outros. Segundo eles, o experimento heterodoxo levado a cabo nos últimos anos, ao tornar o setor público o principal protagonista no processo de desenvolvimento do país, aprofundou os problemas estruturais, tendo conduzido o país à estagnação atual e ao esgotamento do contrato social da redemocratização, consubstanciado na *Constituição de 1988*. Ainda de acordo com eles, a reação do governo à crise de 2008 agravou ainda mais os problemas nacionais e os desenvolvimentistas abusaram das políticas de salário mínimo para expandir o emprego sem qualquer consideração acerca dos efeitos sobre a produtividade. O Congresso deveria mexer em “vacas sagradas” como a *política de valorização do salário mínimo*. Além de serem favoráveis à redução da intervenção estatal na economia e refratários à “canibalização do gasto social” dos últimos anos, são partidários da tese da “contração fiscal expansionista”, segundo a qual um ajuste fiscal forte produz uma melhoria nas expectativas empresariais, que reagem positivamente aumentando seus investimentos, e permite uma redução nos juros a médio prazo (ALMEIDA, LISBOA e PESSÔA, 2015; AMADEO, 2015; ARBACHE, 23/09/2015; EL PAÍS BRASIL, 19/10/2015a; ESTADÃO, 24/09/2015; FERREIRA e FRAGELLI, 2015abc; FRAGA, 13/09/2015; FOLHA DE SÃO PAULO, 13/09/2015; FRANCO, 2014; O GLOBO, 11/09/2015, 14/09/2015, 16/09/2015, 17/09/2015, 22/10/2015, 20/02/2016, 11/03/2016; LOYOLA, 2013, 2015; MENDES, 2014; MEIRELLES, 2014; PESSÔA, 2014, 2015ab; PINHEIRO, 02/10/2015, 04/03/2016; SCHWARTSMAN, 2013abc; VALOR ECONÔMICO, 11/07/2014, 01/10/2015; WERNECK, 2015ab).

Tais análises são muito similares as dos tecnocratas formuladores da política macroeconômica do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, como Octávio Bulhões, Mario Henrique Simonsen, Carlos Langoni, Roberto Campos, etc. Todos sem complacência com a dimensão social do desenvolvimento e compulsivos pelo crescimento econômico a todo custo, como se - e somente se - este fosse capaz de resolver as mazelas nacionais. Isso mostra como,

ao longo do tempo, o comprovadamente fracassado neoliberalismo foi incapaz de se atualizar as demandas sociais e continua tão perverso e concentrador de renda como nunca; não só nos países em desenvolvimento, mas no mundo desenvolvido. A sua face financeira vem cada vez mais dilacerando o Estado brasileiro como provedor de serviços públicos e formatador de uma rede de proteção social no médio e longo prazo. O que a fração de economistas ortodoxos se nega a reconhecer é que *o intervencionismo estatal foi a alavanca para o desenvolvimento e a modernização da estrutura produtiva do capitalismo brasileiro*. A rigor, se seguíssemos o liberalismo, ainda seríamos uma grande fazenda, ou seja, um protótipo de nação aferrada à vocação agrarista e com uma enorme população analfabeta, faminta e na mais absoluta miséria. Como será mostrado mais abaixo por meio de contundentes dados empíricos, sem uma *inflexão desenvolvimentista* na política macroeconômica dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, os ganhos sociais (inéditos) e de *sustentabilidade no longo prazo* não existiriam. Anteriormente, o “Estado mínimo” dos anos 1990, aprisionado à ortodoxia convencional, privilegiava o superávit primário em detrimento da sociedade, marcada por elevadíssimos índices de miséria, pobreza, privação, informalidade e desemprego. É exatamente a este Estado inerte e obsoleto que esses economistas da fração bancário-financeira do capitalismo especulativo brasileiro desejam retornar. Um Estado que é empiricamente incapaz de planejar (estrategicamente) o desenvolvimento no longo prazo, de dar conta do problema da desigualdade e de minimizar o *déficit de inclusão social* no Brasil.

A despeito das medidas favoráveis ao empresariado industrial e das possíveis convergências entre este setor e o viés desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff, os industriais foram progressivamente se afastando da presidente, alinhando-se lenta e continuamente ao bloco rentista de oposição. Cresceu entre eles a ideia de que se tratava de mandato “intervencionista”, que inviabilizava os investimentos e não criava confiança¹⁷⁶. O irônico é que a intervenção, que de fato houve, visava atender aos próprios industriais. Estava em curso, portanto, a dissolução da coalizão produtivista e a formação da *frente única burguesa antidesenvolvimentista* (SINGER, 2015). Diante do insuficiente desempenho econômico do

¹⁷⁶ A presidente teria aberto excessivas frentes de luta simultaneamente. Ao longo de muitos meses, entre 2011 e 2012, Dilma, em pessoa, dedicou-se ao microgerenciamento dos projetos de ferrovias e rodovias envolvidos no Programa de Investimentos em Logística (PIL). Desejava garantir que as concessões a serem realizadas, por meio de parcerias público-privadas, não resultassem em privatização. Ao mesmo tempo, pretendia que houvesse limitação do lucro, por meio da chamada “modicidade tarifária”. Os mesmos princípios foram aplicados para impor limites de ganho às empresas envolvidas na produção de energia elétrica, quando decidiu reordenar o setor em 2012 e baratear o preço da energia em 20%. Nos dois casos, certamente movida pelo interesse público, feriu interesses privados que foram se juntar ao *bloco rentista* no momento em que a “batalha do spread” motivava crescentes ataques do setor financeiro ao “intervencionismo” (SINGER, 2015).

país, a coalizão financeiro-rentista recuperou as suas forças e os economistas a ela vinculados passaram a “explicar” o baixo crescimento, que seria consequência da política industrial, sobretudo da política de desonerações, que “confundiria” os empresários e os levaria a não investir. Tal explicação não fazia sentido, todavia obteve certa credibilidade com a redução do superávit primário e o aumento da inflação. Logo a burguesia rentista e seus economistas liberais buscaram cooptar para sua causa os empresários, embora seus interesses sejam conflitantes, enquanto a presidente mostra dificuldade em fazer com eles o *pacto político desenvolvimentista* (BRESSER-PEREIRA, 2013ab) ou construir uma *coalizão de classes desenvolvimentista* (DINIZ, 2013).

As políticas anticíclicas adotadas a partir do segundo governo Lula e a instauração da *Nova Matriz Macroeconômica* no primeiro mandato de Dilma Rousseff são vistas como “fracasso” por parte das elites econômicas e financeiras, que execraram e difamaram publicamente o seu principal formulador: o Ministro da Fazenda, Guido Mantega (2006-2014). Apesar do baixo crescimento, esta *política econômica desenvolvimentista* teve como principal legado a *inclusão social*. Ao longo da trajetória institucional do desenvolvimento capitalista brasileiro, há exemplos de crescimento econômico pujante com exclusão social exacerbada, além de fracasso econômico e social simultâneos. Primeiramente, durante o Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985), quando do crescimento econômico vultoso a taxas de 13,0%, especificamente durante o propalado “milagre econômico” (1968-1973). Ora, de que adianta crescer em demasia se o principal ativo de uma Nação – o seu povo – permanece em condições aviltantes de existência humana? Em segundo lugar, no contexto da “década perdida” dos anos 1980, em virtude da crise fiscal do Estado - que deu fim ao padrão de industrialização substitutiva de importações (ISI) -, da recessão e do aumento do desemprego. Em terceiro lugar, a tragédia se materializou nos anos 1990 quando da adesão subordinada à ortodoxia convencional, que garantiu um crescimento pífio e subjugou a parcela mais pobre da sociedade brasileira a um processo perverso de exclusão econômica e social. De fato, durante a vigência do Novo-Desenvolvimentismo Democrático, o *Estado do Bem-Estar Social* foi fortalecido e a agenda de *redução das desigualdades sociais estruturais* ocupou o centro de gravidade da esfera pública.

Neste âmbito, a pesquisa inovadora de Marta Arretche analisa numa *perspectiva multidimensional* a trajetória das desigualdades no Brasil de 1960 a 2010, a partir de dados empíricos de seis edições dos Censos Demográficos produzidos pelo IBGE neste mesmo

período¹⁷⁷. Além disso, por meio de um debate com a literatura internacional, a autora derruba dois alicerces da Ciência Social: (1) a democracia levaria à redução das desigualdades nos países ricos; (2) tal rota virtuosa estava interdita no Brasil. A democracia produziria, portanto, duas rotas diversas: (1) estabilidade da baixa desigualdade nas economias avançadas e (2) estabilidade da elevada desigualdade no Brasil. *O fato é que essas expectativas não se confirmaram*. As democracias das economias avançadas experimentaram crescimento significativo da pobreza e da desigualdade a partir dos anos 1970, à proporção que, no Brasil, a desigualdade vem caindo sistematicamente desde que a democracia se consolidou. Logo, as relações entre democracia e desigualdade ainda são insuficientemente conhecidas pelas Ciências Sociais. O estudo sobre o Brasil mostra que, sob o regime democrático contemporâneo, a desigualdade foi reduzida em múltiplas dimensões relevantes. Caiu muito a desigualdade de renda; o acesso ao ensino fundamental; à energia elétrica e à coleta de lixo tornou-se praticamente universal; a figura do trabalhador rural que nunca foi à escola está em vias de desaparecimento; a associação entre pobreza e falta de acesso a serviços básicos diminuiu sensivelmente; as desvantagens de mulheres e não-brancos no mundo escolar e do trabalho foram reduzidas; a desigualdade nas condições de vida entre regiões ricas e pobres foi sensivelmente atenuada; a desigualdade de participação eleitoral é baixa e ampliaram-se significativamente os canais institucionalizados de participação extraparlamentar (ARRETCHE, 2015).

A trajetória recente da desigualdade autoriza refutar a interpretação de que haveria uma potencial incompatibilidade entre a democracia, suas instituições políticas e a redução da desigualdade no Brasil, tal como proposto pela literatura das Ciências Sociais dos anos 1990 (LAMOUNIER, 1992¹⁷⁸; REIS e CHEIBUB, 1993¹⁷⁹; STEPAN, 1999¹⁸⁰). No Brasil, sob a democracia, diminuiu sensivelmente a desigualdade de renda entre os mais ricos e os extremamente pobres, muito embora seu grau ainda seja muito alto. Essa dimensão da redução da desigualdade é explicada principalmente pelo gasto social e pela política do salário mínimo. A desigualdade de rendimentos no mercado de trabalho também diminuiu, mas a um ritmo bem

¹⁷⁷ A pesquisa analisa as mudanças ocorridas ao longo de um contexto da história brasileira que compreendeu cenários econômicos e políticos muito diversos: transição rural-urbana, industrialização, crescimento econômico acelerado e retração econômica, inflação e estabilidade monetária, autoritarismo e democracia (ARRETCHE, 2015).

¹⁷⁸ LAMOUNIER, Bolívar. (1992), “Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990” In REIS VELLOSO, João Paulo dos (Org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio.

¹⁷⁹ REIS, Elisa Pereira; CHEIBUB, Zairo Borges. (1993), “Pobreza, Desigualdade e Consolidação Democrática, *Dados*, vol. 36, n. 2, p. 233-260.

¹⁸⁰ STEPAN, Alfred (1999), “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 42, n. 2, p. 197-252.

mais moderado. A trajetória dessa dimensão, contudo, é em grande medida explicada por mecanismo distinto. É principalmente afetada pela tardia e gradual expansão da oferta de educação, que ainda está restrita ao nível fundamental de ensino. Portanto, parte importante da trajetória recente da desigualdade de renda no Brasil é resultado da combinação de políticas distintas. Distintamente do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, no regime democrático contemporâneo, a oferta de serviços essenciais nas áreas periféricas das cidades foi ampliada e o *gap* rural-urbano diminuiu. Da mesma forma, a superposição de carências nas regiões mais pobres, em contraste com a virtual universalização da oferta nas regiões mais ricas, foi substancialmente reduzida. A desigualdade de acesso à energia elétrica foi eliminada, assim como foi muito reduzida no que tange às redes de fornecimento de água e coleta de lixo. Contudo, o acesso a redes de coleta de esgotos é mais desigual do que a desigualdade de riqueza entre os municípios brasileiros. A trajetória recente do Brasil demonstra que as políticas e suas regras têm impacto crucial sobre a pobreza e a desigualdade. Parte substancial da redução das desigualdades sociais no país foi resultado da *combinação em um curto período de tempo da adoção de diferentes políticas cuja trajetória foi independente* (ARRETCHE, 2015, p. 428).

O Brasil pode ser tomado como um caso que confirma a proposição de que a democracia produz corretivos para a desigualdade. A desigualdade de renda aumentou durante o regime militar, quando a participação eleitoral era restrita. Embora ocorressem eleições regulares, a proibição do direito de voto aos analfabetos excluía um largo contingente de cidadãos – os mais pobres – da arena eleitoral. A queda na desigualdade de renda está associada à universalização do sufrágio. Nos dois mandatos do presidente Lula, por sua vez, superada a retração econômica associada às incertezas da transição para um governo de esquerda, todos os estratos sociais tiveram crescimento monotônico da renda, tendência que se manteve no governo Dilma Rousseff, a despeito das baixas taxas de crescimento econômico. É plausível asseverar que os ganhos de renda nos governos petistas foram muito mais expressivos do que nos períodos anteriores (ARRETCHE, 2015). Tal afirmação converge com a assertiva de que *democracias duradouras com coalizão de centro-esquerda duradoura produzem welfare states mais redistributivos* (KERSTENETZKY, 2012, p. 137).

Nestas condições, por política do salário mínimo, entende-se tanto a atualização dos valores quanto as categorias sociais afetadas por essa valorização. Três categorias sociais têm sua principal fonte de renda diretamente associada aos ganhos correspondentes a um salário mínimo: (1) a maioria dos aposentados do INSS; (2) os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e (3) os trabalhadores de baixa qualificação no mercado formal de trabalho. Em

conjunto, compõem um amplo contingente de eleitores, do que decorre a importância eleitoral da decisão sobre seu valor real. Importa destacar que a trajetória de queda da desigualdade é resultado da incorporação progressiva de indivíduos mais vulneráveis ao universo dos protegidos pela política do salário mínimo. A queda global da desigualdade de renda no Brasil é resultado da *combinação* de políticas que afetam categorias sociais distintas. Os programas de transferência condicionada de renda reduziram de fato a desigualdade quando se tornaram simultaneamente massivos e com limitado vazamento, o que supôs a centralização da autoridade sobre sua distribuição. Portanto, a queda simultânea dessas desigualdades no Brasil não foi resultado de nenhum fator isolado, mas da *combinação no tempo do efeito de diferentes políticas* orientadas a públicos diversos, cuja característica comum tem sido a perspectiva de *reverter a longa trajetória de estabilidade da elevada desigualdade* (ARRETCHE, 2015). Como mostrou o capítulo 3, essa alta desigualdade, somada ao crescente desemprego e informalidade, foi típica do contexto institucional das Reformas Orientadas para o Mercado (1990-2002), cujo legado foi a atrofia do planejamento governamental. Em patamar diametralmente oposto, os dados empíricos mobilizados abaixo revelam a *inflexão* operada pelas políticas públicas de planejamento governamental do Novo Desenvolvimentismo Democrático e seus *efeitos* no longo prazo. Acima de tudo, elucidam a *centralidade do intervencionismo estatal e do regime político democrático* na direção do crescimento econômico com distribuição de renda e inclusão social da grande parcela da população historicamente marginalizada pelo Estado brasileiro e suas elites dirigentes.

Em 2004, mais da metade da População em Idade Ativa (PIA) possuía baixa qualificação, isto é, não tinha instrução ou tinha o ensino fundamental incompleto (52,1%). Em 2014, esse indicador reduziu significativamente, mas há ainda um percentual expressivo da população com esse nível de ensino (39,0%). No caso da população que participa do mercado de trabalho houve uma transição no período, pois, há 10 anos, quase 48,0% da PEA não tinha o ensino fundamental completo e, em 2014, a PEA estava concentrada na categoria de ensino médio completo ou superior incompleto. Neste período de 10 anos, a proporção da população de 16 anos ou mais de idade ocupada em trabalhos formais aumentou 26,3%¹⁸¹. Entre 2004 e 2007, o crescimento médio da taxa de formalização foi de 2,3% ao ano. No período após a crise econômica de 2008, a taxa média de crescimento foi de 4,5% ao ano. Em 2004, menos da metade da População Ocupada (PO) tinha carteira assinada ou contribuía para a previdência

¹⁸¹ O conceito de trabalho formal baseia-se na definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que inclui empregado com carteira assinada, trabalhador doméstico com carteira assinada, militar, funcionário público estatutário, conta-própria e empregador que contribuam para a previdência social (IBGE, 2015).

social e a disparidade da taxa de formalização entre homens e mulheres era cerca de 4,0 pontos percentuais. O percentual de ocupados em trabalhos formais tem seguido uma trajetória de expansão (IBGE, 2015; O GLOBO, 04/12/2015). Seja como for, o fato é que os números referentes à formalização do emprego no Brasil são claros e impactantes o suficiente para colocar em questão tanto as restrições econômicas internacionais quanto o ceticismo de parte significativa da literatura quanto ao “futuro do emprego” (CONDÉ e FONSECA, 2015).

Gráfico 35. Proporção de pessoas de 16 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência em trabalhos formais, por sexo - 2004/2014 (em %)



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2014.

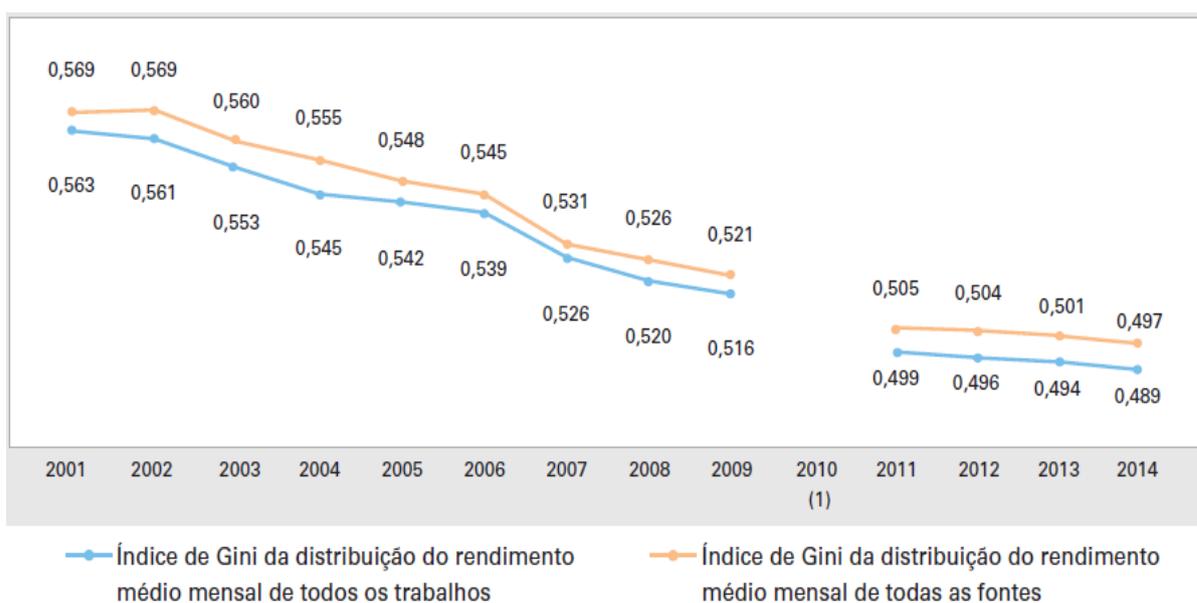
Nota: Não houve pesquisa em 2010.

A evolução do rendimento médio mensal real de todas as fontes apresentou tendência próxima à evolução do rendimento do trabalho durante o período de 2001 a 2013, mas com variações percentuais diferentes. No rendimento de todas as fontes também houve perdas reais anuais no período de 2001 a 2004: de 3,1% (de 2001 para 2002), 8,0% (de 2002 para 2003) e 0,6% (de 2003 para 2004). De 2004 para 2005, o rendimento de todas as fontes apresentou o primeiro ganho real do período, de 5,2%. De 2005 para 2006, este rendimento aumentou em 6,0%, a maior variação percentual do período. De 2007 a 2009, os crescimentos do rendimento

de todas as fontes foram de 2,7% (de 2006 para 2007), 1,8% (de 2007 para 2008) e 1,9% (de 2008 para 2009). Entre 2009 e 2011, o crescimento foi de 4,5%, entre 2011 e 2012 foi de 5,5%, enquanto entre 2012 e 2013 houve aumento real de 3,4%. Em 2014, o rendimento médio mensal real de todas as fontes foi de R\$ 1 692,00, valor 0,5% maior do que a média desse rendimento em 2013. Comparando com 2001 (R\$ 1 401,00), o crescimento foi de 20,8%, em 2014 (PNAD/IBGE, 2015).

O Índice de Gini da distribuição de rendimentos mostrou que, ao longo da série histórica desde 2001, a distribuição do rendimento médio mensal de trabalho foi ligeiramente menos desigual do que a distribuição do rendimento médio mensal de todas as fontes. Os índices das distribuições do rendimento de trabalho e do rendimento de todas as fontes apresentaram tendência decrescente, o que indica uma melhora na distribuição desses rendimentos entre os anos. De 2001 para 2014, o Índice de Gini da distribuição do rendimento de trabalho diminuiu continuamente, de 0,563 para 0,489. O Índice de Gini da distribuição do rendimento de todas as fontes também caiu continuamente, mas em patamares diferentes: ficou estável em 2001 e 2002, com coeficiente de 0,569; e diminuiu de 0,560 (em 2003) para 0,497, em 2014 (PNAD/IBGE, 2015).

Gráfico 36. Índice de Gini da distribuição do rendimento médio mensal de todos os trabalhos e da distribuição do rendimento médio mensal de todas as fontes, Brasil - 2001/2014

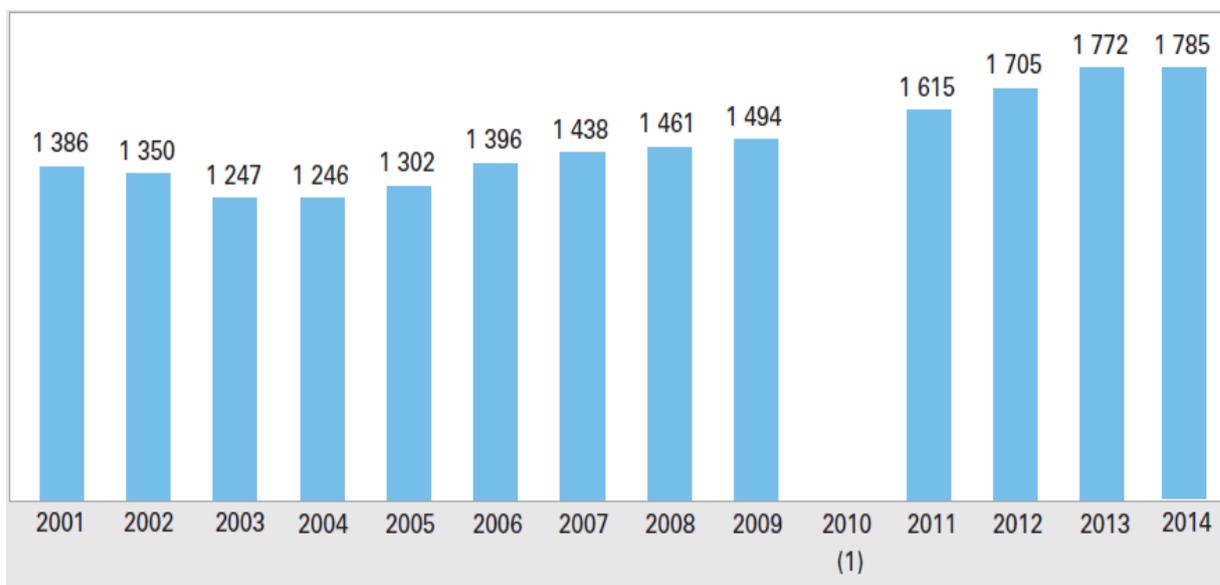


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001/2014.

(1) A pesquisa não foi realizada.

A evolução do rendimento médio mensal real de trabalho durante o período de 2001 a 2014 apresentou momentos distintos: de 2001 a 2004, perda média anual, e de 2005 a 2014, ganhos reais anuais. De 2001 a 2004, o rendimento de trabalho registrou quedas de 2,6% (de 2001 para 2002), 7,6% (de 2002 para 2003) e 0,1% (de 2003 para 2004). Em 2005 e 2006, o rendimento de trabalho registrou aumentos reais de 4,5% (de 2004 para 2005) e 7,2% (de 2005 para 2006)¹⁸². De 2006 para 2007, houve desaceleração no crescimento do rendimento de trabalho, com aumento de 3,0%. Em 2008 e 2009, os crescimentos do rendimento do trabalho foram ainda menores, de 1,6% (de 2007 para 2008) e de 2,3% (de 2008 para 2009). De 2009 para 2011, ocorreu ganho do rendimento de trabalho no período, de 8,1%, porém são dois anos de intervalo. De 2011 para 2012, a variação percentual do rendimento do trabalho foi 5,6%. Em 2013, o crescimento foi de 3,9% frente a 2012, enquanto em 2014 o crescimento foi de apenas de 0,7% relativamente a 2013 (de R\$ 1 772,00 para R\$ 1 785,00). Comparando com 2001 (R\$ 1 386,00), o crescimento foi de 28,8% em 2014 (PNAD/IBGE, 2015).

Gráfico 37. Evolução do rendimento médio mensal real de trabalho Brasil - 2001/2014
(em R\$)



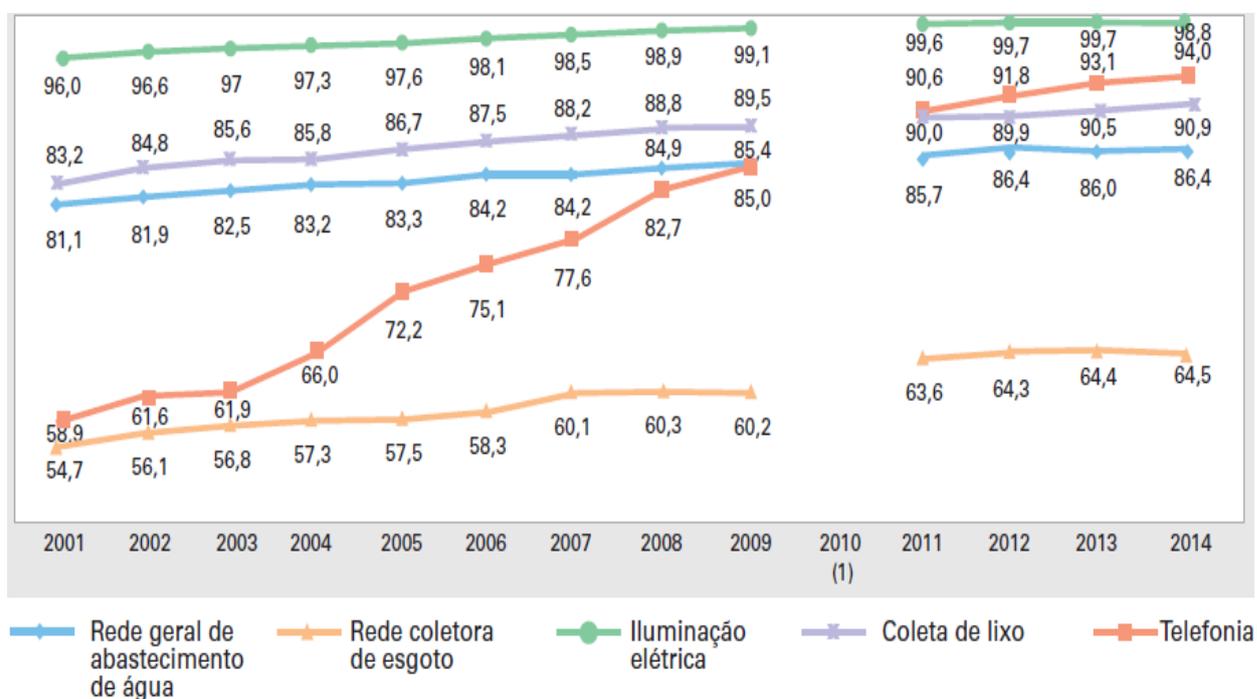
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001/2014.

(1) A pesquisa não foi realizada.

¹⁸² Contrariamente a falaciosa retórica da austeridade, os dados mostram que o aumento do rendimento do trabalho coincide com a adoção de uma política fiscal mais vigorosa, sobretudo no pós-crise financeira sistêmica de 2008, quando o rendimento do trabalho aumentou 8,1% entre 2009 e 2011.

Com relação à existência de serviços básicos nos domicílios, em 2014, destaca-se, em relação a 2001, o crescimento das proporções de domicílios atendidos por rede geral de abastecimento de água (5,3 pontos percentuais), rede coletora de esgotamento sanitário e fossa séptica ligada à rede coletora (9,8 pontos percentuais) e coleta de lixo (7,7 pontos percentuais). Nos casos dos domicílios atendidos por coleta de lixo e rede geral de abastecimento de água, as elevações apontadas permitiram que, em 2014, as coberturas por esses dois serviços alcançassem 90,9% e 86,4% das unidades domiciliares, respectivamente. Por outro lado, em relação ao serviço de rede coletora de esgoto, 64,5% dos domicílios foram atendidos. No período de 2001 a 2014, aumentou significativamente a proporção de domicílios em que pelo menos um dos moradores tinha acesso ao serviço de telefonia (móvel e/ou fixo), de 58,9% para 94,0%. Nesse período, entretanto, constatou-se redução da proporção de domicílios com apenas telefone fixo convencional (queda de 25,5 pontos percentuais) e crescimento na proporção daqueles com apenas telefone móvel celular (aumento de 48,5 pontos percentuais) (PNAD/IBGE, 2015).

Gráfico 38. Percentual de domicílios com alguns serviços básicos, no total de domicílios particulares permanentes - Brasil - 2001/2014

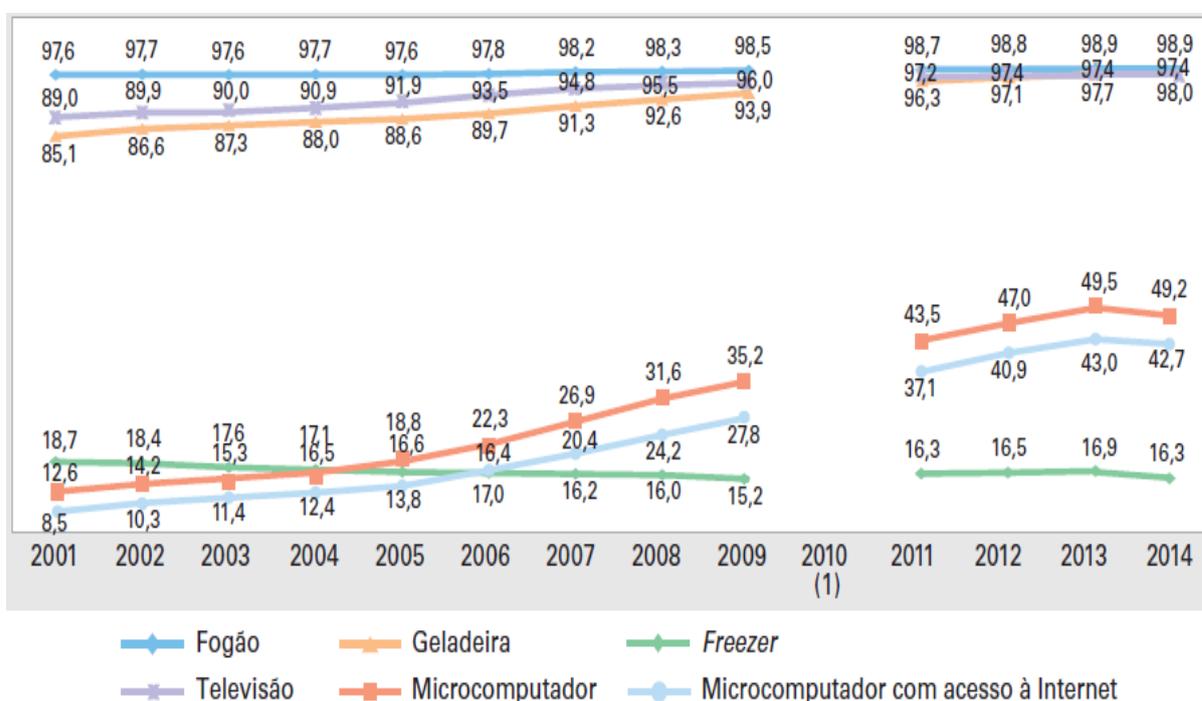


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001/2014.

(1) A pesquisa não foi realizada.

Quanto à posse de bens duráveis, em 2014, as estimativas da pesquisa revelaram que 98,9% dos domicílios possuíam fogão (97,6% em 2001); 98,0%, geladeira (85,1% em 2001); e 97,4%, televisão (89,0% em 2001). A proporção de domicílios com *freezer*, que em 2001 era de 18,7%, recuou para 16,3%, em 2014. Em 2001, 12,6% dos domicílios tinham microcomputador, alcançando, em 2014 o patamar de 49,2%. No mesmo período, o crescimento da proporção de domicílios que possuíam microcomputador com acesso à Internet foi de 34,2 pontos percentuais: de 8,5% para 42,7%¹⁸³ (PNAD/IBGE, 2015).

Gráfico 39. Percentual de domicílios com alguns bens duráveis, no total de domicílios particulares permanentes - Brasil - 2001/2014



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001/2014.

(1) A pesquisa não foi realizada.

Comparando o Brasil com a América Latina no tocante ao crescimento do PIB, cabe mencionar que as principais economias da região tendem a seguir ciclos econômicos similares.

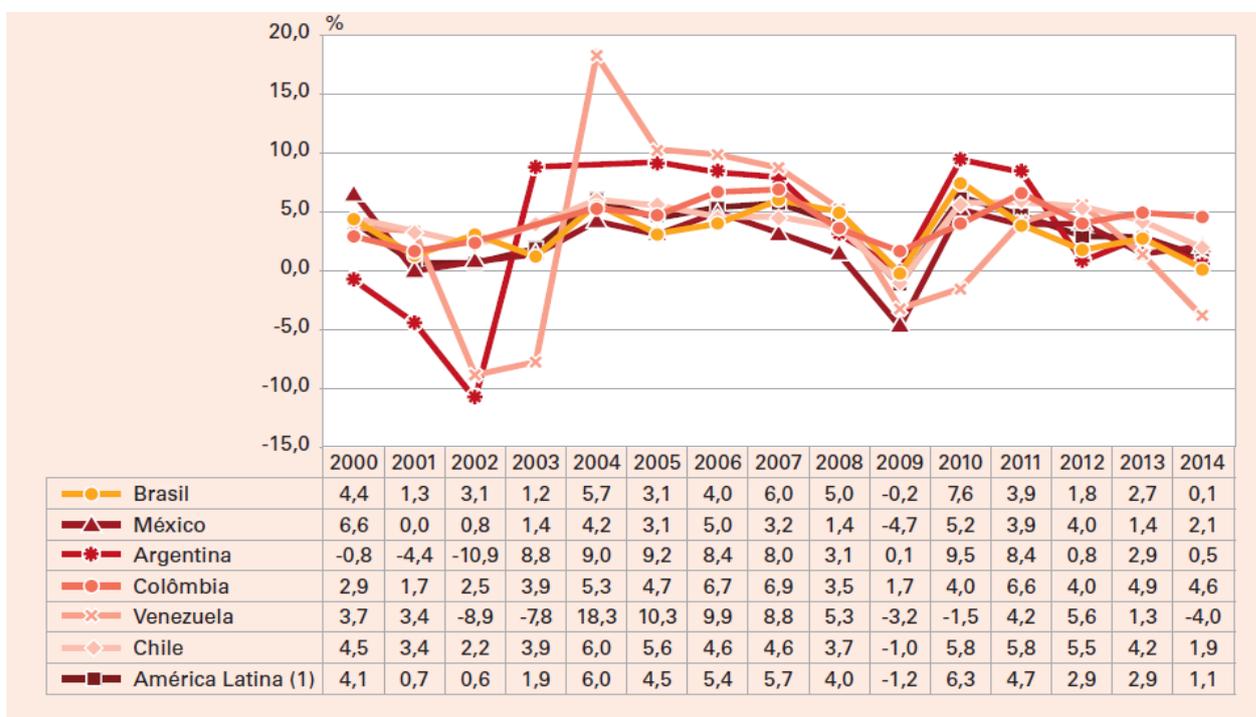
¹⁸³ Deve-se notar, porém, que o acesso à Internet pode ser feito por outros equipamentos eletrônicos, como celulares e *tablets*. De acordo com os dados do suplemento da PNAD, *Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2013* (2015), em 5,6% dos domicílios particulares permanentes brasileiros, embora não houvesse microcomputador com acesso à Internet, dispunha-se de outros dispositivos para esse fim. Além disso, os moradores podem ainda acessar a Internet fora do domicílio (IBGE, 2015).

Entre 2000 e 2014, o crescimento médio da América Latina foi de 3,3%. O Brasil, representando cerca de 38% do PIB da região em 2014, teve o mesmo crescimento médio. Observando as taxas de crescimento desde o início dos anos 2000, após baixo crescimento no início do período, houve anos de crescimento relativamente alto e subsequente impacto da crise mundial de 2008-2009. Em 2009, chegou-se a um piso de crescimento na região (-1,2%). Desde então, houve retomada, mas com desaceleração nos anos mais recentes. As variações anuais do PIB de 2000 a 2010, mesmo com oscilações, logrou ser superior às duas décadas anteriores¹⁸⁴. Trata-se de um resultado usualmente atribuído a uma série de fatores, com destaque para uma conjuntura internacional favorável (boom de *commodities*, benéfico à economia exportadora brasileira), fortalecimento do mercado interno, crescimento da renda média da população, incentivos ao consumo das famílias e expansão do crédito. A redução da desigualdade¹⁸⁵ se explica em parte pelo crescimento econômico observado e também por um conjunto de políticas e conjunturas, como a valorização do salário mínimo (reajustado nos últimos anos em patamares acima da inflação real observada), programas de transferências de renda, e também uma evolução favorável do rendimento do trabalho, devido à crescente formalização e maior capacidade de barganha dos trabalhadores para ganhos salariais, sobretudo até a crise de 2008-2009 (IBGE, 2015).

¹⁸⁴ O período 2001-2010 teve um crescimento médio do PIB de 3,6%, enquanto o País observou um crescimento médio de 2,5% e 1,7%, respectivamente, nos períodos 1991-2000 e 1981-1990 (IBGE, 2015).

¹⁸⁵ Apesar disso, estudo recente elaborado com base nos dados tributários das declarações de Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF), que analisa o período 2006-2012, mostra que as pesquisas domiciliares brasileiras - como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e o Censo Demográfico, todas conduzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - *subestimam a desigualdade entre os mais ricos*. Um dos achados empíricos do trabalho é que, em média, o 0,1% mais rico recebeu quase 11% da renda total, o que implica que sua renda média foi quase 110 vezes maior do que a média nacional. O 1% mais rico, incluindo esse 0,1%, apropriou-se de 25%, e os 5% mais ricos receberam 44%, quase a metade da renda total. As pesquisas domiciliares, tudo indica, identificam melhoras na base da distribuição, *mas a desigualdade total depende também do que ocorre no topo*. A desigualdade entre os mais ricos também é maior nos dados tributários do que nas pesquisas domiciliares. A renda média dos 5% mais ricos nos dados tributários girava em torno de R\$ 200 mil, quase o dobro da PNAD, e a do 1% mais rico era superior a R\$ 550 mil, ou 2,6 vezes o valor da PNAD. *Os dados permitem assegurar que os mais ricos são resistentes à queda da desigualdade que foi observada nos levantamentos domiciliares*. Em suma, a concentração de renda no topo é impressionante. Não importa como a medida seja construída, a desigualdade que ela expressa é extremamente alta e não dá sinais claros de mudança. Os mais ricos apropriam-se de uma parcela substantiva da renda total, sem mudanças claras entre 2006 e 2012. Seja no que diz respeito à desigualdade entre os mais ricos e o resto da população, seja no que se refere à desigualdade entre os mais ricos, as discrepâncias entre os dados tributários e as pesquisas domiciliares tornam-se muito mais agudas a partir do centésimo superior (MEDEIROS, SOUZA e CASTRO, 2015).

Gráfico 40. Taxa de crescimento anual do Produto Interno Bruto total a preços constantes - América Latina - 2000-2014 (em %)



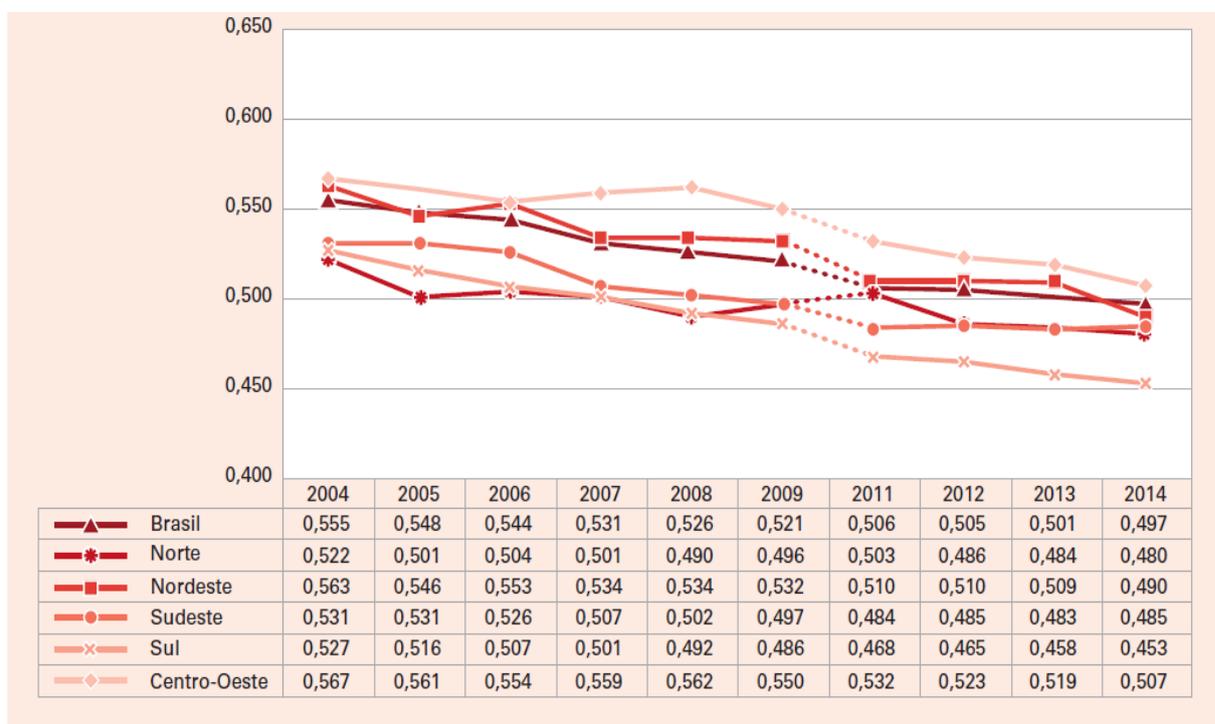
Fonte: CEPAL, IBGE

(1) Média ponderada de todos os países da região.

Independentemente das variações no ritmo de crescimento econômico, tem-se no País um decréscimo progressivo da desigualdade medida pelo índice de Gini¹⁸⁶ do rendimento das pessoas de 15 anos ou mais de idade. De 0,555 em 2004, chega-se a 0,497 em 2014. A dinâmica regional apresenta tendência similar, mas com valores diferenciados entre si, pois as Regiões Nordeste e Centro-Oeste se mantêm como as regiões com maiores desigualdades. Nessas duas regiões os coeficientes observados foram de, respectivamente, 0,490 e 0,507. Ao mesmo tempo em que se observaram melhorias na distribuição de rendimentos da população, o País ainda se defronta com um grau elevado de desigualdade quando comparado com outros países no mundo e mesmo na América Latina (IBGE, 2015).

¹⁸⁶ O Índice de Gini dos rendimentos é uma medida de desigualdade que vai de 0 a 1. Em “0”, todos teriam o mesmo rendimento, enquanto em “1”, apenas uma pessoa concentraria todos os rendimentos, o que representa a máxima desigualdade (IBGE, 2015).

Gráfico 41. Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 15 anos ou mais de idade, com rendimento, por Grandes Regiões - 2004/2014



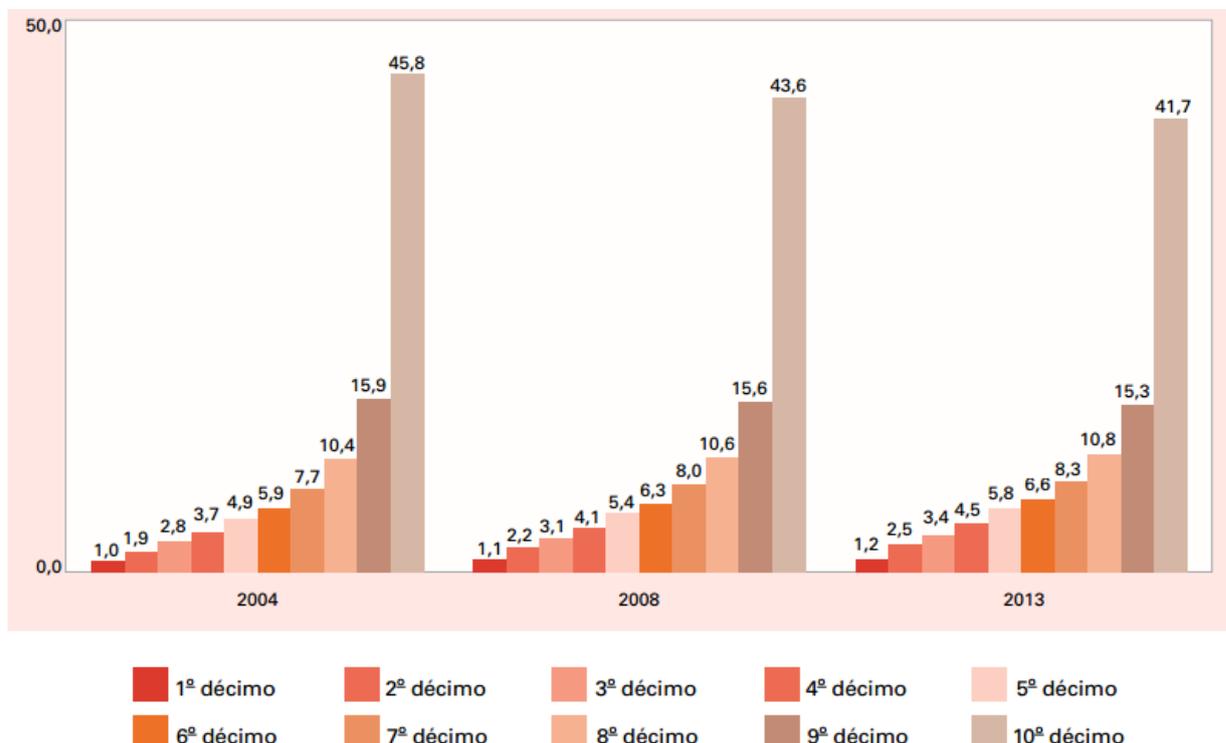
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2014.

Notas: 1. Excluídas as informações das pessoas sem declaração de rendimento.

2. Não houve pesquisa em 2010.

Outra maneira de observar a concentração de renda consiste em analisar os décimos da distribuição de rendimentos familiar per capita. Numa sociedade perfeitamente igualitária, cada décimo (10% das pessoas com rendimentos) teria 10% da soma desses rendimentos. Em 2013, as pessoas com os 10% menores rendimentos concentravam apenas 1,2% da renda total. Na comparação 2004-2008-2013, do 1º ao 8º décimo houve ganhos em relação aos dois últimos décimos, com destaque para o 2º décimo cuja participação cresceu 31,6% no período. No décimo com maior rendimento familiar per capita, a participação na renda total decresceu 9,8%. Ainda assim, esses movimentos não foram suficientes para alterar substancialmente o quadro de desigualdades na distribuição de rendimentos, conforme mostra o **gráfico 42**. O décimo mais rico concentrou durante todo o período analisado mais de 40% da totalidade da renda per capita (IBGE, 2015).

Gráfico 42. Distribuição percentual do rendimento familiar per capita, por décimos de rendimento - Brasil - 2004/2013



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2013.

Notas: (1) Exclui arranjos familiares sem rendimentos e sem declaração de rendimentos.

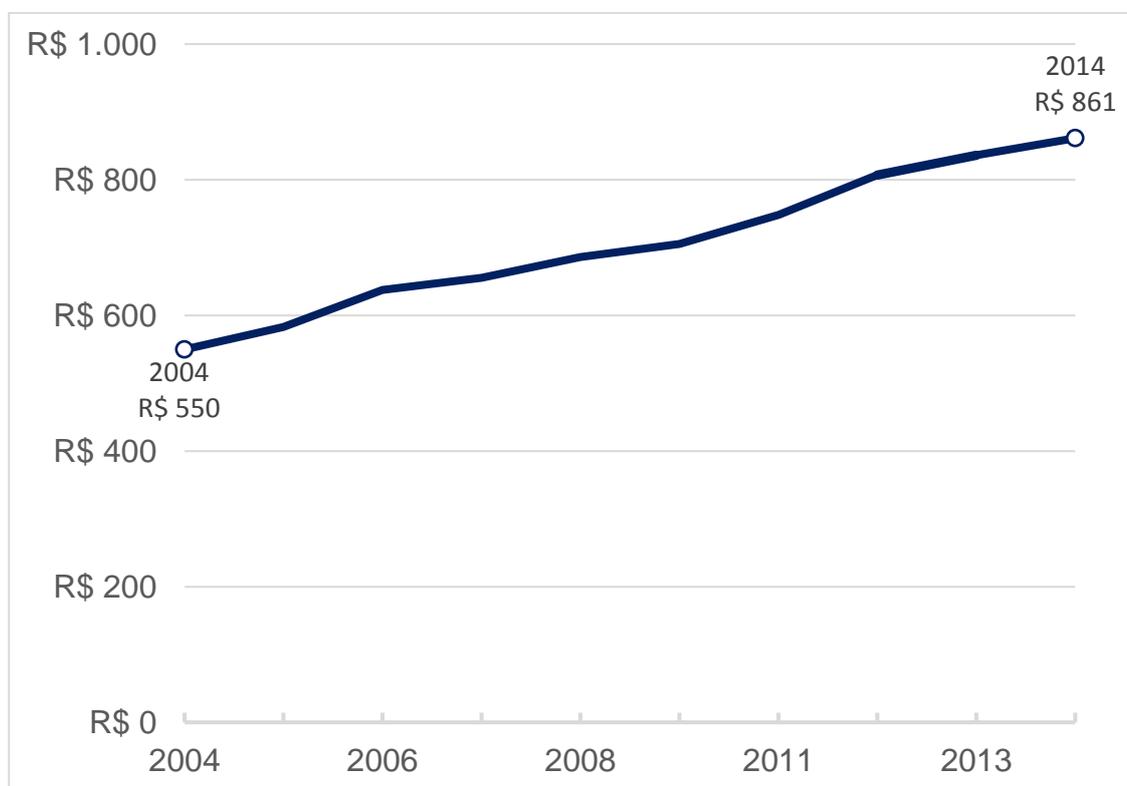
(2) Exclui as pessoas cuja condição no arranjo familiar era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

Ainda que a democracia não tenha sido capaz de superar o regime econômico de baixo crescimento que perdura desde 1980, soube enfrentar com algum êxito o problema da desigualdade e da pobreza. Um indicador significativo desse fato é o Índice de Gini, que depois de alcançar seu auge no início dos anos 1990, ainda no quadro da alta inflação inercial, passou a cair em seguida de modo significativo. O auge desse índice foi 1989, quando a alta inflação inercial estava se transformando em hiperinflação, e o Gini alcançou 0,636; passa a partir de então a cair de forma consistente, alcançando 0,543 em 2009. A melhoria do índice a partir de 1989 está associada ao fim da alta inflação, primeiro por meio do Plano Collor (1990), depois com o Plano Real, que termina com a alta inflação em 1994, e finalmente está associado à política redistributiva do governo Lula, mais quanto à sua política de salário mínimo, menos no que se refere à política de transferências. O índice de Gini começa a cair em 1989 e a participação dos salários na remuneração total dos fatores cairá até 2004, momento em que corresponde a 45,8% da remuneração total, passando em seguida a aumentar em resposta à política salarial, superando 50% nos anos 2010. Mas talvez o fator mais importante na elevação

dos padrões de vida e na diminuição da desigualdade tenha sido o grande aumento das despesas sociais do Estado e o esforço em se instalar no Brasil um *Estado de Bem-Estar Social* (BRESSER-PEREIRA, 2014).

No período 2004-2014, a distribuição de renda captada pela PNAD melhorou a cada ano: a média cresceu e a desigualdade diminuiu. A pobreza, medida por várias linhas, também caiu. Portanto, com relação à média da renda domiciliar per capita, a preços de junho de 2011, a média passou de R\$ 549,83/mês em 2004 para R\$ 861,23/mês em 2014. O crescimento real foi de 56,6%, 4,6% ao ano. Levando os valores para preços de dezembro de 2011, pode-se usar o fator de Paridade do Poder de Compra para consumo privado, calculado pelo Banco Mundial, para converter os valores de reais para dólares internacionais. Multiplicando o valor mensal obtido por 12, e dividindo por 365, tem-se que a renda média passou de US\$ 11,13/dia para US\$ 17,44/dia (IPEA, 2015).

Gráfico 43. Média da renda domiciliar per capita mensal a preços fixos de junho de 2011 – Brasil (2004-2014)

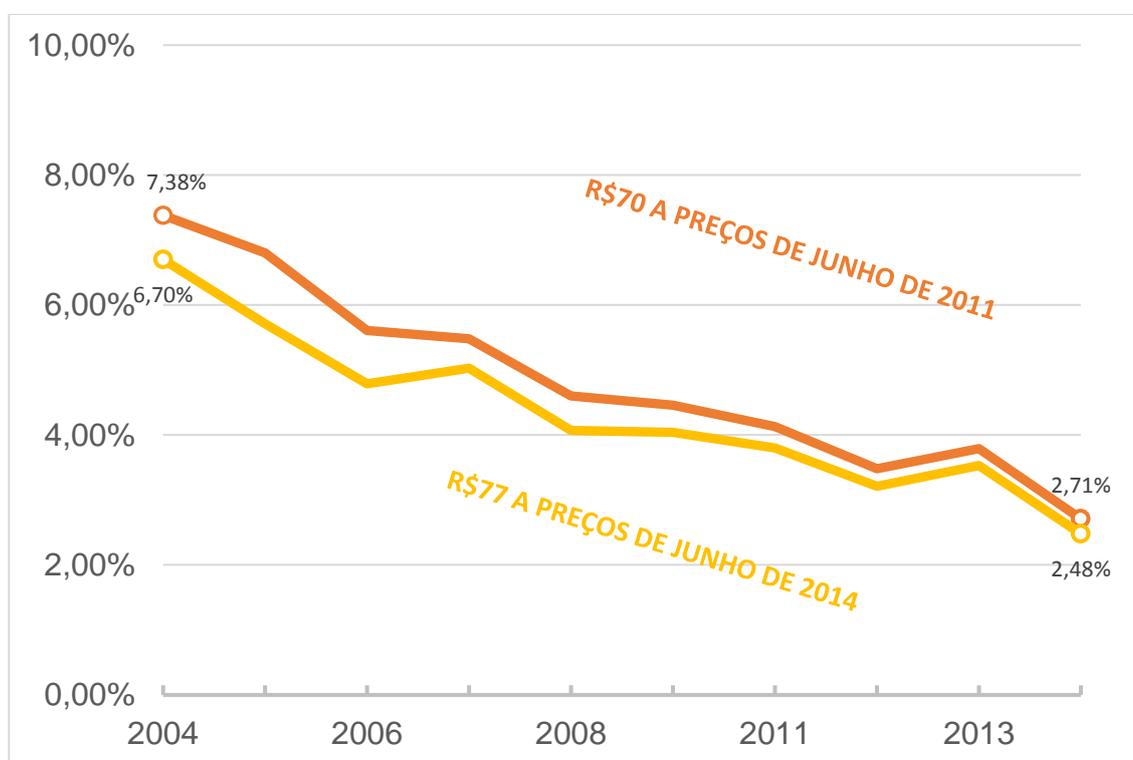


Fonte: elaboração própria com base em IPEA (2015)

O aumento da renda média conjugado à redução da desigualdade favoreceu a redução da pobreza, constatável independentemente da linha de pobreza adotada. A linha de pobreza é

o critério que delimita os pobres do restante da população. No Brasil, embora já existissem critérios de elegibilidade baseados em renda para acessar políticas públicas focalizadas, somente no lançamento do *Plano Brasil Sem Miséria*, em junho de 2011, houve a definição de uma linha de pobreza extrema, R\$ 70/mês. Em junho de 2014, o Governo Federal reajustou o valor da linha de pobreza extrema do BSM para R\$ 77/mês. Como a inflação entre junho de 2011 e junho de 2014 foi superior a 10%, os R\$ 77 correspondem a R\$ 64,71 em junho de 2011 (IPEA, 2015).

Gráfico 44. Taxa de extrema pobreza segundo os critérios do Programa Brasil Sem Miséria – Brasil (2004-2014)

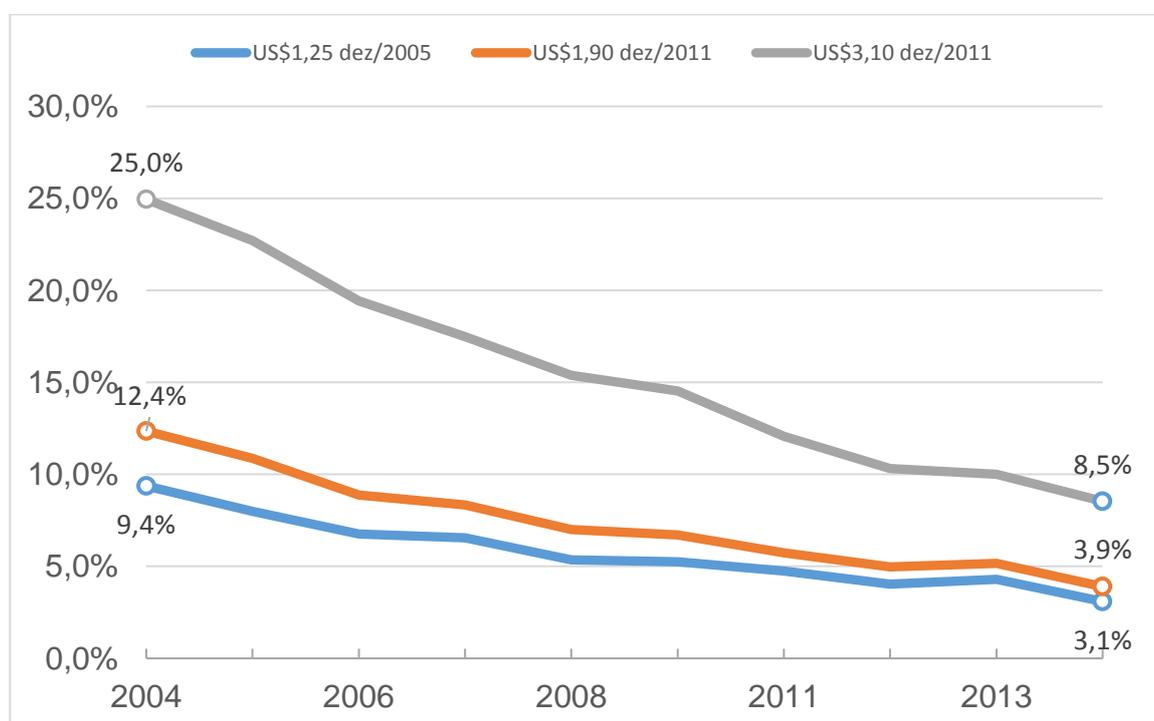


Fonte: elaboração própria com base em IPEA (2015)

Outra linha de pobreza extrema amplamente empregada no monitoramento é a linha internacional de US\$ 1,25/dia, referida ao fator PPC de 2005, que foi usada no monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Esta linha equivalia a R\$ 79,13/mês a preços de junho de 2011. Em 2015, o Banco Mundial atualizou a linha internacional de pobreza extrema de US\$ 1,90/dia, referida ao fator PPC de 2011; e lançou uma linha internacional de pobreza de US\$ 3,10/dia. As novas linhas do Banco Mundial, com base no PPC 2011, têm probabilidade não negligenciável de serem adotadas para monitorar o progresso do mundo e

dos países rumo aos recém-lançados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em valores de junho de 2011, correspondiam, respectivamente, a R\$ 93,85/mês e R\$ 153,13/mês. Como seria de se esperar, linhas de pobreza de valores mais baixos geram menores taxas de pobreza. Assim, a pobreza extrema segundo a nova linha de R\$ 77/mês em junho de 2014 é menor do que segundo a linha de R\$ 70/mês em junho de 2011, por sua vez menor que a verificada pela linha de US\$ 1,25/dia em dezembro de 2005, e esta menor do que a pobreza extrema indicada pela linha de US\$ 1,90/dia em dezembro de 2011. Não obstante, para todas essas linhas, a pobreza extrema decresceu, exceto de 2012 para 2013, quando houve pequeno crescimento dentro da margem de erro, portanto, não estatisticamente significativa. A queda na taxa de pobreza extrema de 2004 para 2014 varia de 63% a 68,5%, dependendo da linha, uma redução média em torno de 10% ao ano. A taxa de pobreza para a linha de US\$ 3,10/dia apresenta tendência semelhante à das linhas de pobreza extrema. Para esta linha de pobreza, a queda é monotônica, ainda que no biênio 2011-2012 a queda tenha ficado dentro da margem de erro.

Gráfico 45. Taxa de extrema pobreza segundo os critérios internacionais – Brasil (2004-2014)

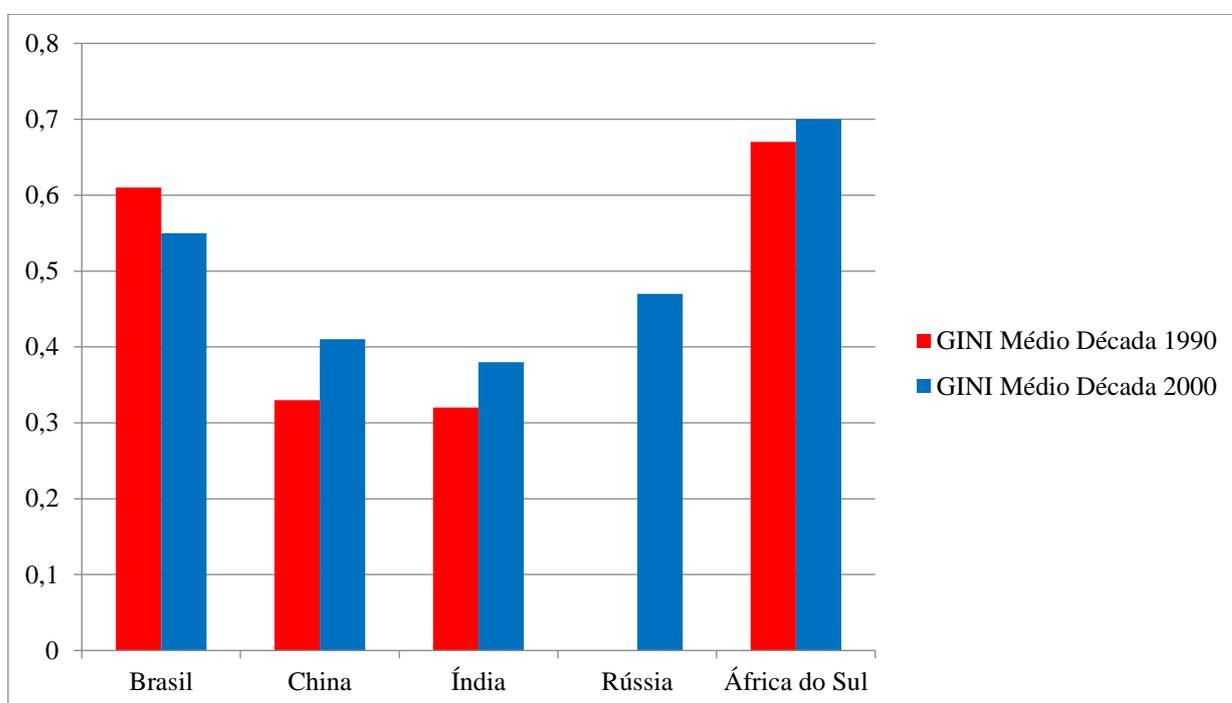


Fonte: elaboração própria com base em IPEA (2015)

Com relação à trajetória de retração das desigualdades de renda entre os BRICs, o ponto relevante a ser salientado é que, *tomando como um todo as décadas de 1990 e 2000, apenas o Brasil foi capaz de reduzir a desigualdade em níveis notáveis*, enquanto os outros países não

lograram, apesar do crescimento econômico maior. Configurou-se, de fato, uma estratégia que conciliou crescimento do PIB, inserção de vastos contingentes populacionais no mercado doméstico de consumo de massas com redução das assimetrias sociais via intervencionismo estatal, tão execrado pela retórica dos manuais ortodoxos. A retração significativa da pobreza extrema levou ao reconhecimento internacional - pela ONU - da estratégia de planejamento governamental levada a cabo pelo Estado brasileiro.

Gráfico 46. Trajetória das Desigualdades de Renda entre os BRICs: Índice de GINI¹⁸⁷ nas Décadas de 1990 e 2000



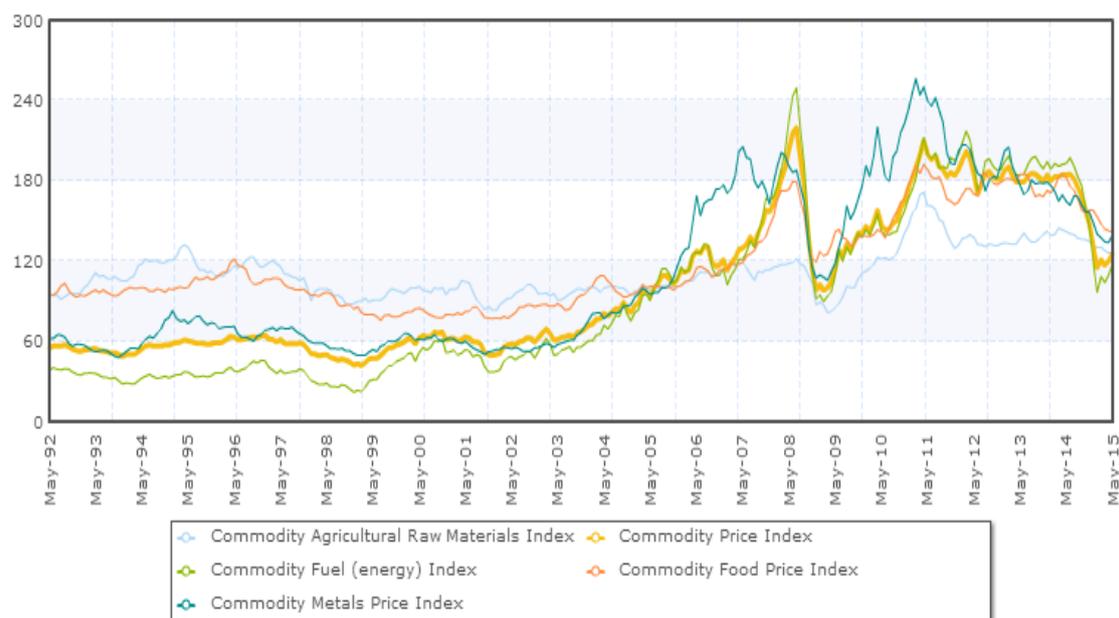
Fonte: Elaboração própria a partir de Becker (2014); World Bank. World Development Indicators – GINI Index. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?page=4>

O **gráfico 47**, mapeando as tendências mundiais dos preços das diferentes *commodities*, mostra como o governo Lula da Silva (2003-2010) conseguiu se beneficiar de um contexto de forte crescimento, em virtude da produtividade agrícola e mineral. A Rússia também teve sucesso em função desse aumento exponencial por motivos similares. No entanto, a partir de

¹⁸⁷ Não é possível auferir a média do Coeficiente de Gini para a Rússia durante a década de 1990 devido à ausência de dados completos disponíveis para todos os anos.

2011 já são perceptíveis a estagnação e a consequente desaceleração dos preços das commodities, que se intensifica em 2014 e coloca um cenário constrangedor para o governo Dilma Rousseff. Uma interpretação sociológica do gráfico abaixo sugere que a estratégia lulista de desenvolvimento e de aliança de classes de tipo pluriclassista é caracterizada pela *condição dependente* de inserção no sistema produtivo internacional bem como pela sua sujeição à dinâmica do mercado e do centro do sistema capitalista (CARDOSO e FALETTO, 1970; DOMINGUES, 2013; GRASSI, 2014; SINGER, 2012). Diante de uma reversão deste cenário externo favorável, que é o que se vem mostrando, esboça-se a incapacidade de manutenção dessa aliança de classes. A inviabilidade de dar prosseguimento a tal aliança, no quadro de uma condição dependente da estratégia de desenvolvimento¹⁸⁸, é potencializada por três fatores: (1) a redução do crescimento econômico, (2) a dificuldade em efetuar a transição do modelo de consumo de massas para um paradigma norteado pelo investimento produtivo em infraestrutura e, por fim, (3) a redução da capacidade fiscal do Estado brasileiro para dar continuidade às políticas sociais, assim como expandir a rede de proteção social.

Gráfico 47. Trajetória dos Índices de Preços das Commodities



Fonte: Index Mundi. Disponível em: <http://www.indexmundi.com/commodities/>

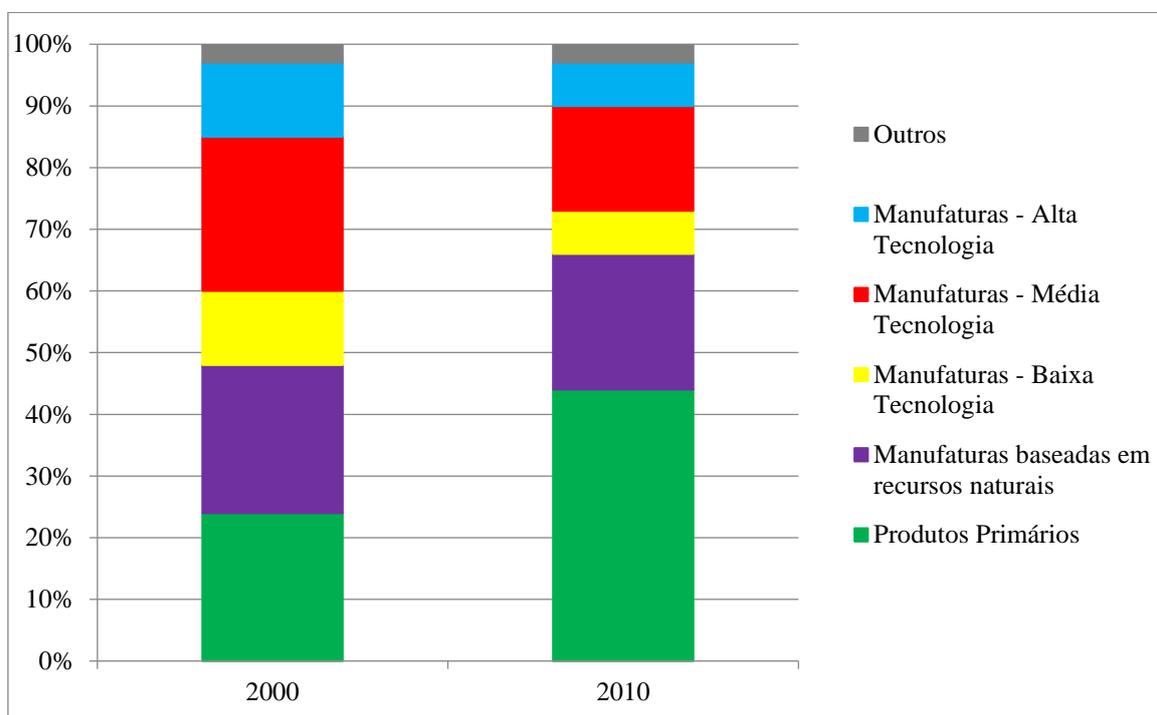
¹⁸⁸ A rearticulação de um projeto nacional de viés neodesenvolvimentista operada pelo lulismo implica, por isso, um ressurgimento no plano político da contradição entre os anseios de autonomização e os laços de dependência que constroem historicamente o desenvolvimento brasileiro - bem como seus vizinhos latino-americanos (GRASSI, 2014).

Em termos relativos, o **gráfico 48** mostra, desde os anos 2000, como a *reprimarização* vem caracterizando a pauta exportadora brasileira, com o setor agrário mais forte vis-à-vis o industrial manufatureiro. Isso representa um entrave na medida em que o país não consegue agregar valor aos seus produtos, lidando ainda com problemas de falta de competitividade interna, aumento de custos, redução da produtividade da economia, baixo crescimento e necessidade de incrementar (urgentemente) os investimentos em infraestrutura para minimizar os “gargalos” e iniciar um novo ciclo de desenvolvimento que não seja unicamente dependente do consumo doméstico.

Um estudo recente de pesquisadores do MIT (Massachusetts Institute of Technology) revelou que *o grau de sofisticação da estrutura produtiva tende a afetar as tendências da distribuição de recursos entre a população*. A pauta de exportação brasileira, dominada por produtos de complexidade muito baixa, é, portanto, um mau sinal. O país despencou 22 posições, entre 1995 (29º) e 2013 (51º), no “Atlas de Complexidade Econômica¹⁸⁹”, que ordena os países segundo a sofisticação dos produtos que exportam. Apesar da redução das desigualdades na última década mediante políticas de transferência de renda, *o Brasil vem perdendo sofisticação da estrutura econômica e a complexidade da pauta exportadora tem recuado*. O boom no consumo de commodities por países asiáticos alavancou a venda brasileira de produtos básicos, mas foi acompanhada de uma derrocada da indústria. O peso de manufaturados na pauta de exportações recuou de 55,5% para 35,6% do total entre 1995 e 2014 (FOLHA DE SÃO PAULO, 14/07/2015).

A seguir serão mencionados os cinco itens mais exportados pelo Brasil em 2013 e suas respectivas posições no ranking de complexidade, num total de 1.239º: minérios de ferro e componentes (1.199º), soja em grão (1.078º), óleos brutos de petróleo (1.232º), açúcar em bruto (1.144º) e plataformas de petróleo (1.075º) (FOLHA DE SÃO PAULO, 14/07/2015).

¹⁸⁹ Trata-se de um índice que classifica os países com base na complexidade média de sua pauta de exportação. Complexidade de um produto é medida pelo grau de capacidades e conhecimentos necessários para fabricá-lo (FOLHA DE SÃO PAULO, 14/07/2015).

Gráfico 48. Estrutura das Exportações (%): Brasil, 2000-2010

Fonte: Elaboração própria a partir de Palma, 2011.

Identificam-se nos últimos treze anos - ainda que enfraquecidas nos últimos anos - “três frentes de expansão”: atividades de infraestrutura; atividades associadas à produção e exportação de bens intensivos em recursos naturais (agroindústria, mineração e petróleo); e atividades ligadas à produção de bens e serviços de consumo de massa. As três frentes de expansão refletem, portanto, traços marcantes da atual fase por que passa a economia brasileira. Em outras palavras, são historicamente “datadas”: a primeira corresponde a um retorno do investimento público no segundo governo Lula; a segunda, à descoberta e exploração de petróleo em águas muito profundas e à expansão da demanda asiática por bens intensivos em recursos naturais; e a terceira ao aumento da renda da população por meio de políticas salariais e distributivas e da expansão do crédito ao consumo popular. Observe-se que o crescimento com redistribuição de renda e o investimento associado ao consumo de massa são elementos que integram, dinamicamente, as dimensões econômica e social do atual modelo de desenvolvimento. O aumento de investimentos ligados à infraestrutura social (casa própria, energia para todos, infraestrutura de educação, etc.) são um segundo conjunto de elementos dessa integração. É razoável supor que, entre 2011 e 2013, a presença ainda ativa das frentes de expansão - consumo de massa, infraestrutura e recursos naturais - tenha sido o fator que

impediu que a taxa de investimento agregada da economia caísse como proporção do PIB, apesar da reversão do ciclo expansivo em 2011 (BIELSCHOWSKY, 2015; 2014).

4. 4 Os Impactos das Políticas de Planejamento Governamental sobre a (Inédita) Distribuição de Renda no Brasil: visões sobre a emergência da “Nova Classe Média”

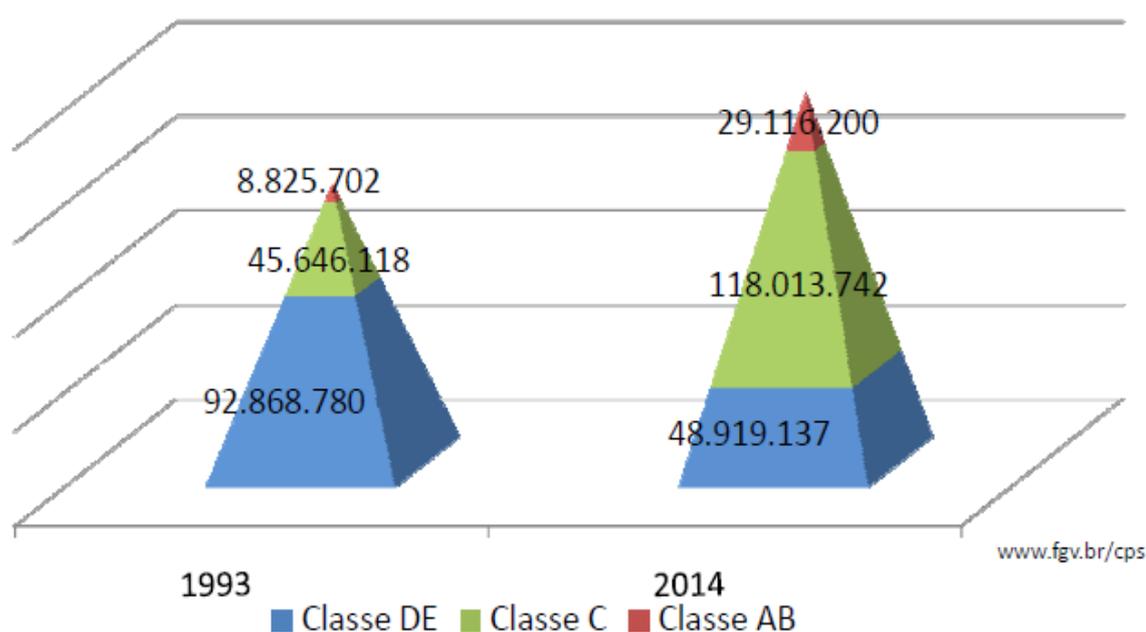
As reverberações das políticas de planejamento governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário ensejaram um intenso debate sobre a forma pela qual os frutos do crescimento econômico foram socialmente apropriados. De modo similar, na primeira década dos anos 2000, o mesmo debate público ocorreu no bojo do Novo-Desenvolvimentismo Democrático, todavia com uma outra roupagem. Dado o viés inclusivo das políticas de planejamento governamental e intervencionismo estatal dos últimos anos, o debate centrou-se no caráter contraditório e limitado da incorporação social dos mais pobres ao *mercado doméstico de consumo de massas*.

Tendo em vista o processo vigoroso de inclusão social, fruto de *decisão política* que resultou na retirada de mais de 35 milhões de brasileiros da extrema pobreza e sua posterior ascensão à “Nova Classe Média” (ou Classe C), diversos intelectuais, economistas, sociólogos, filósofos e cientistas políticos expuseram as suas concepções sobre este fenômeno social¹⁹⁰. A partir de então, analisaremos como a temática da Classe C entrou na agenda pública e como ela foi operacionalizada pelos economistas do governo e pelos intelectuais. Embora perscrutando-as, a proposta aqui é divergir das análises de cunho economicista, reducionista e ancoradas no senso comum. Trata-se de investigar as potencialidades e tensões subjacentes à ascensão das classes populares à dinâmica de funcionamento do capitalismo brasileiro assentado no *mercado interno*, que adquiriu uma saliência importante na última década dado o seu caráter inédito na História brasileira. O fenômeno social da Classe C é muito mais complexo, candente e multifacetado do que sugere a retórica midiática, jornalística e economicista.

¹⁹⁰ Para uma análise sociológica acerca dos horizontes intelectuais em que os autores estão inseridos e que os condicionam, bem como as disputas ideológicas subjacentes ao debate em torno da Classe C, recomenda-se a leitura do artigo de Jana Martins Leal, fruto de sua dissertação de mestrado. Segundo a autora, que propõe uma inovadora classificação teórico-ideológica para a literatura acadêmica sobre a Nova Classe Média, as ideologias sobre os setores populares emergentes foram forjadas no contexto de disputas políticas em torno do *Reformismo Fraco* (SINGER, 2012) presente nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, ou seja, elas refletem, de alguma forma, as disputas ideológicas vigentes no cenário político brasileiro recente. É preciso, portanto, refletir de modo mais profundo sobre os significados e as consequências sociológicas da diminuição das desigualdades de renda no Brasil, o que foi pouco contemplado pelas distintas matizes da literatura que discute a classe C. Os debates em torno da NCM estão polarizados ideologicamente, a ponto de limitá-los teoricamente (LEAL, 2014).

O economista Marcelo Neri, pesquisador do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (CPS/FGV) e ex-presidente do IPEA foi o principal criador do termo Nova Classe Média e constatou o aumento significativo da renda dos mais pobres no Brasil ao longo dos anos 2000. O autor desenvolveu um modelo de estratificação baseado no “Critério Brasil”, que levava em consideração principalmente a renda e o potencial de consumo para dividir as classes brasileiras. Nesse modelo, a população foi dividida em 5 classes econômicas distintas: a classe E (de 0 a R\$ 768,00), a classe D (acima de R\$ 768,00 a 1064,00), classe C (acima de R\$ 1064 e 4561) e as classes AB (acima de R\$ 4561,00). Assim, de acordo com Neri, de 2003 a 2011, um total de 40 milhões de pessoas ingressaram na Classe C, e a previsão é de mais 13 milhões entre 2012 e 2014. De 2003 a 2011, 9,2 milhões de pessoas ingressaram nas classes A e B, e a perspectiva é que 7,7 milhões ingressem entre 2012 e 2014. De fato, no período 2003-2014, 52,1 milhões de pessoas entrarão na classe C e outros 15,7 milhões nas classes A e B. (67,8 milhões mais do que a população do Reino Unido). *Mudanças de classes projetadas entre 1993 e 2014 indicam 21 milhões de pessoas migrando para as classes A e B, ao passo que 73 milhões para a classe C.* Neste mesmo período, 44 milhões de brasileiros saíram das classes D e E. Estas de fato configuram décadas inclusivas depois da chamada “década perdida” brasileira dos anos 1980 e começo dos anos 1990, marcadas pelo desemprego, recessão e estagnação (NERI, 2010, 2011ab; 2012).

Gráfico 49. A Pirâmide Populacional e Classes Econômicas - 1993 e 2014



Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD/IBGE

Importante ressaltar que Neri considera que as famílias constituem a unidade básica de observação do economista e refuta o conceito de classe social, operando meramente com “estratos econômicos”, de conotação exclusivamente quantitativa e mercadológica¹⁹¹, o que lhe renderá críticas contundentes do sociólogo Jessé Souza, que serão esmiuçadas posteriormente. Outro traço constitutivo da NCM, que está compreendida acima da metade mais pobre e abaixo dos 10% mais ricos, é o consumo de serviços públicos de melhor qualidade no setor privado (colégios, planos de saúde, previdência complementar, etc). Um elemento a ser denotado é que apesar do crescimento bruto do Brasil estar aquém dos outros BRICs (Rússia, China e Índia), a renda domiciliar cresce acima do PIB, diferentemente daqueles países. A desigualdade, medida pelo Índice de Gini, cai aqui e aumenta nos demais BRICs. Em síntese o Brasil é o componente onde a renda dos pobres mais cresceu e a dos ricos menos cresceu. O nosso crescimento é substancial desde 2003 e a queda da disparidade tem sido constante, inclusiva e sustentável (NERI, 2010).

A NCM seria sozinha definidora de uma eleição presidencial, além de constituir também a classe “dominante”, uma vez que supera as classes A e B com relação ao poder de compra total em 2009, que chegou a 46,2%, ano da crise financeira sistêmica internacional. O crescimento de renda foi mais substancial nas áreas rurais, maior entre as mulheres, entre os negros e pardos, e finalmente maior entre os sem escolaridade. Nesse sentido, o Brasil se encontra em um processo gradual de ruptura com a herança escravagista - grupos tradicionalmente marginalizados e excluídos como negros, mulheres e analfabetos agora podendo vislumbrar a ascensão social devido ao crescimento de renda - tendência contrastante com os países desenvolvidos. Apesar da crise de 2008, cabe ressaltar que não houve retrocesso nos indicadores sociais, embora as classes mais altas e as metrópoles tenham perdido mais renda do que a periferia. Segundo o CAGED, nos sete primeiros meses de 2010 o Brasil gerou 1,95 milhões de postos de trabalho formais e o crescimento robusto do emprego formal, duplicado desde 2004, é o principal símbolo do surgimento da classe média brasileira¹⁹² (NERI, 2010; 2011ab).

¹⁹¹ A maioria dos dados quantitativos mobilizados por Neri é oriunda do CPS/FGV com base nos micro dados da PNAD/IBGE, do PNUD e da Pesquisa Mensal de Empregos (PME/IBGE), que conferem embasamento às constatações acima.

¹⁹² Ainda segundo o economista, com base no *Gallup World Poll*, no grau de satisfação com a vida, a média do Brasil em 2009 era 7, numa escala de 0 a 10. Com relação à comparação do país com os emergentes, o Brasil superou os demais BRICs: África do Sul (5,2), Rússia (5,2), China (4,5) e Índia (4,5). Mais do que isso, o Brasil é o único dos BRICs que melhora no ranking mundial de felicidade saindo do 22º lugar em 2006 para 17º em 2009 entre 144 países, e com previsão de alcançar o 1º lugar em 2015. Na década de 2000, as taxas de crescimento anual de renda domiciliar per capita dos 20% mais pobres e dos 20% mais ricos em cada um dos diferentes países foi: China (8,5% e 15,1%); Índia (1,0% e 2,8%); África do Sul (5,8% e 7,6%), enquanto no Brasil o bolo dos mais

Uma severa crítica à abordagem de Marcelo Neri é feita pelo sociólogo Jessé Souza (atual presidente do IPEA), para o qual o tema das relações entre as classes sociais no Brasil - único que pode permitir uma concepção crítica do Brasil contemporâneo - é ainda hoje dominado e obscurecido por leituras “economicistas”. O “economicismo” é a crença explícita ou implícita de que a variável econômica por si esclarece toda a realidade social. Deste modo, a construção do conceito de uma “nova classe média” por Marcelo Neri carece de qualquer reflexão analítica aprofundada, na medida em que o autor toma o “rendimento médio” como indicador daquilo que ele chama de classe C ou “nova classe média”. Posteriormente, imaginando com isso contornar todas as limitações desta noção, diz que não está falando de “classe social”, supostamente para tranquilizar os “sociólogos”, mas sim de “classes econômicas”. O conceito de “classe econômica” é inteiramente absurdo, uma vez que pressupõe que as determinações econômicas são as únicas variáveis que importam para o conceito de classe (SOUZA, 2015).

A partir de um diálogo com o cabedal teórico da Ciência Social crítica do sociólogo Pierre Bourdieu, Jessé Souza mostra que, tão central como capital econômico, é o “capital cultural”, que é tudo aquilo que logramos “aprender”, e não apenas os títulos escolares. O capital econômico jamais está sozinho como a “cegueira economicista” imagina. O ponto decisivo aqui é que os indivíduos são constituídos, em seus limites e possibilidades na competição social, de modo muito distinto dependendo de seu ponto de partida de classe. Tal ponto de partida envolve, basicamente, “três capitais”: o econômico, o cultural e o social¹⁹³. Os dois primeiros são os mais importantes nas sociedades modernas. Uma família de classe média, que tem menos capital econômico que a classe alta, só pode assegurar a reprodução de seus privilégios – como empregos de maior prestígio e salário no mercado ou no Estado – se possuir algum capital econômico para “comprar” o “tempo livre” dos filhos (que não precisarão trabalhar cedo como os filhos das classes populares) para o estudo de línguas ou de capital cultural técnico ou literário mais sofisticado. Sem um estudo da “socialização anterior”, que explica a incorporação de certo tipo de capital cultural, tem-se que, necessariamente, pressupor que todos são iguais, um *homo economicus* que reage sempre do mesmo modo, um “sujeito

pobres cresce mais do que o dos mais ricos (6,3% e 1,7%). Isto é, a renda dos brasileiros, sobretudo a dos mais pobres, cresce mais que o PIB. O oposto acontece nos demais BRICs. A taxa de crescimento dos 20% mais ricos é inferior a de todos os BRICs e a dos 20% mais pobres superior a todos os BRICs, com exceção da China (NERI, 2011; 2012). A despeito desses avanços, a desigualdade brasileira ainda é uma das piores e mais alarmantes do mundo (NERI, 2011ab).

¹⁹³ Trata-se do capital das relações sociais e que permite o amálgama específico entre interesses e afetos, tão necessários para a gênese e reprodução das amizades, casamentos e alianças de todo tipo no âmbito de uma classe onde a reprodução dos direitos de propriedade é tão decisiva (SOUZA, 2015).

genérico”, o qual é, no fundo, o sujeito típico do liberalismo clássico – sem passado, sem socialização prévia e, portanto, sem classe – que o economista engajado compra sem saber. Trata-se de ir além da percepção limitada e superficial do capital econômico e com isso produzir uma percepção verdadeiramente crítica da realidade social brasileira (SOUZA, 2014; 2015).

Os filhos das classes médias, com grande probabilidade, possuem esses “estímulos” emocionais e afetivos, ou seja, possuem esse “capital cultural”, o que garantirá sua reprodução de classe como “classe privilegiada” em dois sentidos. Primeiramente, chegarão como “vencedores” na escola e depois no mercado de trabalho, e ocuparão espaços que as classes trabalhadoras não poderão alcançar; em segundo lugar, reproduzem também a invisibilidade do processo social de produção de privilégios – que se realizam na privacidade dos lares e que podem “aparecer, posto que sua gênese é encoberta, como “mérito individual” e, portanto, como “merecimento dos filhos das classes médias. Que o privilégio apareça como “merecido” é a forma especificamente capitalista e moderna de legitimação da desigualdade social. Essas disposições são transmitidas pelos pais aos filhos como uma “herança cultural”: ensina-se aos filhos a disposição para o autocontrole, para a disciplina, para o pensamento prospectivo (que percebe o futuro como mais importante que o presente) ou ainda para a capacidade de concentração¹⁹⁴. Em seu conjunto, essas disposições serão o fundamento do sucesso escolar e, depois, no mercado de trabalho. A “cegueira” do economicismo é, portanto, dupla: é cega em relação aos aspectos decisivos que reproduzem todos os privilégios; e é cega também em relação à falsa justificação social de todos os privilégios. Em outras palavras, o economicismo é congenitamente “conservador” (SOUZA, 2014; 2015).

Assim, as classes do privilégio não dispõem apenas dos capitais adequados para vencer na disputa social por recursos escassos, possuem também a “crença em si mesmo”, produto de uma autoconfiança de classe, tão necessária para enfrentar todas as inevitáveis adversidades e fracassos eventuais da vida sem cair no alcoolismo e no desespero, e poder usufruir do “reconhecimento social” dos outros como algo tão natural como respirar¹⁹⁵. As classes

¹⁹⁴ Como tal transmissão é “invisível”, posto que “naturalizada” e realizada no interior dos lares, a classe média tende a se acreditar como a classe do “milagre do mérito individual”, conquistado pelo esforço, e não por privilégios de nascimento. A classe média é a classe da “meritocracia” por excelência, retirando dessa falácia sua “dignidade” específica. A meritocracia é a grande farsa, a grande justificativa moral do capitalismo. A meritocracia é uma mentira moral porque ela faz crer que a sociedade é composta de indivíduos. Como se fosse uma trajetória individual, enquanto é possível provar que todo mérito individual é socialmente construído. Ele é fruto de reprodução de privilégios, de injustiças que são construídas historicamente, além do tempo. Trata-se, portanto, da reprodução de injustiça. E subjacente à ideologia meritocrática há o predomínio do mote da “corrupção e ineficiência estatal” contraposta à suposta virtude e eficiência do mercado, constituindo-se na “única bandeira” de legitimação do modelo excludente de sociedade (SOUZA, 25/10/2014; 21/02/2016; 2014; 2015ab).

¹⁹⁵ As classes do privilégio exploram um exército de pessoas disponíveis a exercer todos os trabalhos mais duros, pesados e perigosos. O motoboy que entrega pizza, o lavador de carros, o trabalhador que carrega a mudança nas

populares, ao contrário, não dispõem de nenhum dos privilégios de nascimento das classes média e alta bem como de qualquer forma de conhecimento técnico, científico ou filosófico-literário valioso, que são típicos das classes médias tradicionais. A socialização familiar é muitas vezes disruptiva, a escola é pior e muitas vezes consegue inculcar com sucesso insegurança na própria capacidade, os exemplos bem-sucedidos na família são muito mais escassos, quando existentes, quase todos necessitam trabalhar muito cedo e não dispõem de tempo para estudos. Os efeitos desse ponto de partida acarretam que a incorporação da *tríade disciplina, autocontrole e pensamento prospectivo*, pressuposta em qualquer processo de aprendizado na escola e em qualquer trabalho produtivo no mercado competitivo, seja parcial e incompleto, ou até inexistente. O cotidiano dos “batalhadores brasileiros” é constituído pela combinação de penúria e trabalho. Chegam a trabalhar 14, 15 horas por dia, inclusive nos finais de semana, acumulam dupla jornada de trabalho, estudam à noite e estão sujeitos a todo tipo de superexploração da mão de obra. Essa nova classe de trabalhadores precarizados, típica do novo tipo de capitalismo financeiro que goza de hegemonia no Brasil, desenvolve um extraordinário esforço de ascensão social para sair da pobreza (SOUZA, 2010; 2011ab; 2014; 2015ab).

“Nova classe média” é uma noção superficial e triunfalista que, ao reduzir às classes à sua renda, simplesmente esquece o principal: as relações de dominação que fazem com que alguns monopolizem todos os privilégios enquanto outros são excluídos. Sem deixar de reconhecer as conquistas e a ascensão social de tantos, deve-se mostrar o sofrimento e a luta diária de quem ascende sem possuir qualquer dos privilégios de nascimento da verdadeira classe média. Eis a construção de uma nova classe trabalhadora precarizada como o resultado desse processo complexo. Mesmo que o discurso de nova classe média ainda seja dominante, não é mais o único discurso. O economicismo é, portanto, cego em relação tanto à “estrutura social”, que implica a consideração de capitais que não se restringem ao econômico, quanto ao ponto verdadeiramente decisivo em relação às classes sociais: a forma “velada” de como as classes sociais são produzidas e reproduzidas. Se o economicismo é incapaz de perceber a gênese e a reprodução das classes ele é incapaz de compreender qualquer fato realmente importante em relação à dinâmica das classes sociais. Ele pode até “falar” de classes sociais, mas sua

costas ou o exército de serviços domésticos que fazem a comida e cuidam dos filhos das classes média e alta, que, assim, podem se dedicar a estudos ou trabalhos mais rentáveis. É este tempo “roubado” de outra classe que permite reproduzir e eternizar uma relação de exploração que condena uma classe inteira ao abandono e à humilhação, enquanto garante a reprodução no tempo das classes do privilégio. “Luta de classes” não é apenas a “greve sindical” ou a revolução sangrenta nas ruas que todos percebem. Ela é, antes de tudo, o exercício silencioso da exploração construída e consentida socialmente (SOUZA, 2015).

compreensão deste fenômeno tão decisivo e central difere muito pouco da forma como o senso comum (não) percebe as classes (SOUZA, 2015).

Em sinergia com a análise sociológica empreendida acima, a filósofa Marilena Chauí aponta que o crescimento de assalariados no setor de serviços não é crescimento da classe média, e sim de uma nova classe trabalhadora heterogênea, definida pelas diferenças de escolaridade e pelas habilidades e competências determinadas pela tecnociência. Ao mesmo tempo, todavia, quando dizemos que se trata de uma nova classe trabalhadora consideramos que a novidade não se encontra apenas nos efeitos das políticas sociais e econômicas, mas também nos dois elementos trazidos pelo neoliberalismo, quais sejam, de um lado, a fragmentação, terceirização e precarização do trabalho e, de outro, a incorporação à classe trabalhadora de segmentos sociais que, nas formas anteriores do capitalismo, teriam pertencido à classe média. Por sua posição no sistema social, a classe média tende a ser fragmentada, raramente encontrando um interesse comum que a unifique. Fragmentada, perpassada pelo individualismo competitivo, desprovida de um referencial social e econômico sólido e claro, a classe média tende a alimentar o imaginário da ordem e da segurança porque, em decorrência de sua fragmentação e de sua instabilidade, seu imaginário é povoado por um sonho e por um pesadelo: seu sonho é tornar-se parte da classe dominante; seu pesadelo é tornar-se proletária¹⁹⁶. Para que o sonho se realize e o pesadelo não se concretize, é preciso ordem e segurança. Isso torna a classe média ideologicamente conservadora e reacionária, e seu papel social e político é o de assegurar a hegemonia ideológica da classe dominante, fazendo com que essa ideologia, por intermédio da escola, da religião, dos meios de comunicação, se naturalize e se espalhe pelo todo da sociedade. É sob essa perspectiva que se pode dizer que a classe média é a formadora da opinião social e política conservadora e reacionária (CHAUÍ, 2013).

Cabe ainda particularizar a classe média brasileira, que, além dos traços anteriores, é também determinada pela *estrutura autoritária da sociedade brasileira*. Parte constitutiva da sociedade brasileira, a classe média não só incorpora e propaga ideologicamente as formas autoritárias das relações sociais, como também incorpora e propaga a naturalização e valorização positiva da fragmentação e dispersão socioeconômica, trazidas pela economia neoliberal e defendidas ideologicamente pelo estímulo ao individualismo competitivo agressivo e ao sucesso a qualquer preço pela astúcia para operar com os procedimentos do mercado. Se a política democrática corresponde a uma sociedade democrática e se no Brasil a sociedade é

¹⁹⁶ A divisão social das classes é sobredeterminada pela polarização entre a carência (das classes populares) e o privilégio (da classe dominante), que é acentuada e reforçada pela adoção da economia neoliberal (CHAUÍ, 2013).

autoritária, hierárquica, vertical, oligárquica, polarizada entre a carência e o privilégio, só será possível dar continuidade a uma política democrática enfrentando essa estrutura social. A ideia de inclusão social não é suficiente para derrubar essa polarização (CHAUÍ, 2013).

Ora, por mais que, no Brasil, as políticas econômicas e sociais tenham avançado em direção à democracia, as condições impostas pela economia neoliberal determinaram a difusão por toda a sociedade da *ideologia da competência* e da *racionalidade do mercado* como competição e promessa de sucesso. Uma vez que a nova classe trabalhadora brasileira se constituiu no interior desse momento do capitalismo, marcado pela fragmentação e dispersão do trabalho produtivo, de terceirização, precariedade e informalidade do trabalho, percebido como prestação de serviço de indivíduos independentes que se relacionam com outros indivíduos independentes na esfera do mercado de bens e serviços, ela se torna propensa a aderir ao *individualismo competitivo e agressivo difundido pela classe média*. E ela própria tende a acreditar que faz parte de uma nova classe média brasileira. Essa crença é reforçada por sua entrada no consumo de massa (CHAUÍ, 2013).

Dando prosseguimento à perspectiva crítica ensejada por Jessé Souza e Marilena Chauí, diversas pesquisas empíricas publicadas por Célia Lessa Kerstenetzky em co-autoria com outros autores, com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF/IBGE), têm mostrado que a ascensão das camadas populares ao consumo de massas não configura a existência de uma nova classe média¹⁹⁷. Em artigo recentemente publicado em *Brazilian Political Science Review*, KERSTENETZKY, UCHÔA e VALLE SILVA (2015) apresentam um conjunto mais amplo de elementos que implicam as ideias de padrões de consumo como *proxies* ao estilo de vida. Junto com a literatura crítica, as observações do novo ângulo não apoiam o diagnóstico otimista de que os pobres migraram em massa para a “nova classe média”. A maioria deles parece ter terminado bastante vulnerável ou mesmo (padrão de vida) pobre. Os autores não tiveram a intenção de desenvolver uma classificação alternativa da classe média, mas, em vez disso, verificar a intensidade da classificação que tem sido proposta com base no critério de renda em relação a critérios de padrões de consumo. A hipótese é que uma proporção considerável das pessoas que estão no critério de renda média e que foram classificadas sob o rótulo de nova classe média estão mais como um *estrato social vulnerável* do que um estrato de classe média bem estabelecido quando os padrões de consumo são considerados. A intenção é verificar a equivalência entre as percepções socialmente compartilhadas e a classificação

¹⁹⁷ Entre os anos de 2003 e 2011, mais de 30 milhões de pessoas em nove milhões de domicílios brasileiros ultrapassaram a linha de pobreza equivalente a um quarto do salário mínimo (KERSTENETZKY e UCHÔA, 2013; KERSTENETZKY, UCHÔA e VALLE SILVA, 2015).

estatística baseada na renda. Para este fim, os autores combinaram os marcadores¹⁹⁸ com a informação disponível na base de dados da POF/IBGE. Dado que esta base de dados fornece informações sobre os orçamentos familiares, a ênfase incidiu sobre os padrões de consumo. Em variáveis como planos de saúde privados, conta corrente com cheque especial, escola privada, internet em casa e empregada doméstica, pobres e não pobres, do primeiro (até R\$ 658,59) ao quinto estrato de rendimento (R\$ 3.375,71 a R\$ 4.537,37), incluindo o grupo “nova classe média” como um todo, compartilham uma situação semelhante: *a maioria de suas famílias simplesmente não têm acesso a esses recursos*. Esta camada social é, portanto, nitidamente heterogênea, a maioria dela sendo similar em seus padrões de consumo aos estratos economicamente vulneráveis ou totalmente pobres.

Há muitos problemas com a identificação positiva de uma “nova classe média” no Brasil, na medida em que não é correto classificar a população que somente emergiu da pobreza para um estrato social tradicionalmente caracterizado pela segurança econômica e por padrões de consumo e estilos de vida distintos. Tendo estes elementos como referência, o estudo mostra a *heterogeneidade do grupo NCM*, as semelhanças entre a camada inferior de renda deste grupo (que representa mais de 60% dos domicílios) e as classes de renda mais pobres, bem como a fraca similitude entre os setores endinheirados da NCM e as famílias com rendimentos mais elevados. Trata-se de um grupo de famílias relativamente bem longe de um padrão de vida estável e outros atributos distintivos e desejados. O primeiro estrato da NCM e o mais populoso, aparece, assim, muito mais como um segmento social “não-capitalizado” e vulnerável, do que como um economicamente seguro e distintamente de classe média, segundo a opinião comum e o cânone sociológico. Na esteira da crise global e em face das expectativas deflacionadas de estabilidade social e econômica deste grupo, seguindo a estagnação econômica e o arrefecimento do mercado de trabalho, parece mais do que uma questão de precisão semântica revelar a condição desta fração de domicílios. A especificação classificatória equivocada, sinalizando a falsa premissa de que a pobreza e a vulnerabilidade poderiam ter sido superadas, pode ter consequências nefastas em termos de prioridades e decisões políticas. Na medida em que a *segurança econômica* é central para a identidade da classe média no Brasil, constitui um erro de categoria chamar este estrato social vulnerável de uma “nova classe média” (KERSTENETZKY, UCHÔA e VALLE SILVA, 2013; 2015).

¹⁹⁸ Por trás de marcadores como casa própria com padrões elevados de habitação; acesso ao crédito; educação universitária e demanda privada por bens providos pelo Estado está a intuição de Bourdieu de que classe média significa não exatamente um padrão de consumo, mas um estilo de vida, que envolve diferenciação/distinção: morar “bem”, ter uma educação “distintiva”, consumir serviços “de qualidade”, ter acesso a “capitais”, entre outros (UCHÔA e KERSTENETZKY, 2012).

De acordo com a **tabela 8**, é possível verificar o perfil da assim chamada “nova classe média”, segundo os marcadores indicados na literatura. Conforme o esperado, na maioria dos domicílios observados a casa é própria e não há adensamento de moradores visto que possuem até dois moradores por dormitório. Porém, ao contrário do esperado, somente 23,7% destes domicílios possuem pelo menos dois banheiros; 34,5% dos chefes do domicílio possuem cartão de crédito; 16,9% possuem cheque especial; 28,6% possuem plano de saúde e 6,4% possuem educação superior. De acordo com estes resultados, a expressiva maioria dos domicílios da assim chamada “nova classe média” não apresenta um ou mais dos critérios que compõem o perfil da classe média (UCHÔA e KERSTENETZKY, 2012).

Tabela 8. Perfil observado - Domicílios* da assim chamada “nova classe média” (R\$ 1.200,00 - R\$ 5.174,00) - segundo os critérios de classe média - Brasil - 2008 e 2009**

Critérios	Quant	%
Casa própria	21,5	68,2
Até 2 moradores por dormitório	25,8	81,7
Pelo menos 2 banheiros	7,5	23,7
Tem cartão de crédito	10,9	34,5
Tem cheque especial	5,3	16,9
Educação superior	2,0	6,4
Tem plano de saúde	9,0	28,6

Fonte: elaborado por Uchôa e Kerstenetzky a partir de dados da POF 2008-2009/IBGE

Notas: *em milhões

** renda domiciliar total, com valores em R\$ corrigidos a valores de maio/2011 - IPCA/IBGE

De acordo com a **tabela 9**, poucos são os chefes de domicílio que dispõem de educação superior, não chegando a 10% em mais de $\frac{3}{4}$ dos domicílios observados - e mesmo na faixa mais próxima do limite superior do intervalo o percentual fica em torno dos 16%. O acesso a planos de saúde também é limitado em todas as faixas, onde bem poucos chefes de domicílio dispõem deste serviço, mas especialmente restrito na faixa inferior, abaixo de 20%, enquanto atinge 52,6 % na faixa de renda superior (UCHÔA e KERSTENETZKY, 2012).

Tabela 9. Perfil observado - Domicílios* por faixas de renda da assim chamada “nova classe média” (R\$ 1.200 – R\$ 5.174,00) - Segundo os critérios de classe média - Brasil - 2008 e 2009**

Critérios	R\$ 1.200,00 até R\$ 2.525,00		R\$ 2.525,00 até R\$ 3.849,00		R\$ 3.849 até R\$ 5.174,00	
	Quant	%	Quant	%	Quant	%
Casa própria	12,8	67,8	5,7	68,5	2,9	69,2
Até 2 moradores por dormitório	15,0	79,4	7,1	84,0	3,7	87,1
Pelo menos 2 banheiros	3,0	15,7	2,6	30,8	1,9	45,3
Tem cartão de crédito	5,1	27,1	3,6	43,2	2,3	54,0
Tem cheque especial	1,8	9,5	2,1	24,6	1,5	36,3
Educação superior	0,6	2,9	0,8	9,2	0,7	16,5
Tem plano de saúde	3,6	19,2	3,2	37,9	2,2	52,6
Total de domicílios	18,9	60,0	8,4	26,6	4,2	13,4

Fonte: elaborado por Uchôa e Kerstenetzky a partir de dados da POF 2008-2009/IBGE

Notas: *em milhões

** renda domiciliar total, com valores em R\$ corrigidos a valores de maio/2011 - IPCA/IBGE

A surpresa maior, entretanto, é diante do “inesperado”. Na **tabela 10**, é possível observar que 75% das unidades residenciais apresentam apenas um banheiro e que ainda muitas delas - 400 mil - não dispõem de nenhum banheiro. Além de mais de 60% dos chefes de domicílio não disporem de cartão de crédito, mais de 80%, de cheque especial e mais de 70%, de plano de saúde é surpreendente que mais de 50% dos chefes de domicílio possuam apenas ensino fundamental completo ou incompleto, o primeiro ciclo da educação básica, não apresentando um dos critérios exigidos pelo sistema educacional do país para o acesso à educação superior. Finalmente, outro dado surpreendente na análise de um segmento social do qual a educação universitária é símbolo identitário, mais de 9% dos chefes de domicílio são analfabetos - número próximo à média brasileira (UCHÔA e KERSTENETZKY, 2012).

Tabela 10. Perfil inesperado - Domicílios* da assim chamada “nova classe média” (R\$ 1.200 - R\$ 5.174,00) - Segundo os critérios de classe média - Brasil - 2008 e 2009.**

Crítérios	Quant	%
Mais que 3 moradores por dormitório	3,7	11,8
1 banheiro	23,7	75,1
Sem banheiro	0,4	1,2
Não tem cartão de crédito	20,2	65,0
Não tem cheque especial	25,8	82,9
Ensino fundamental	16,8	53,2
Analfabetos	2,9	9,1
Não tem plano de saúde	22,5	71,4

Fonte: elaborado por Uchôa e Kerstenetzky a partir de dados da POF 2008-2009/IBGE

Notas: *em milhões

** renda domiciliar total, com valores em R\$ corrigidos a valores de maio/2011 - IPCA/IBGE

Seja em termos de condições atuais dos domicílios seja em termos de chances de vida para seus filhos, os brasileiros abrigados sob a classificação de membros da “nova classe média” ainda estão longe de corresponder à “promoção social” que lhes foi atribuída: a maioria deles pode ser de fato considerada pobre sob qualquer critério que leve em consideração adequação nos níveis de bem-estar. Moradias inadequadas, escolaridade insuficiente, acesso limitado a crédito nas condições habitualmente disponíveis para a classe média e uso incipiente de serviços sociais privados permitem prever o limitado horizonte para progresso social por parte desse segmento que por outro lado abocanhou ganhos de renda. Claramente a promoção de fato dessas famílias à classe média depende de que possam acessar bens e serviços de qualidade o que não conseguem exclusivamente por meio de seus rendimentos (mesmo no caso em que seus empregos e rendimentos não sofram descontinuidade). Classificá-los na classe média é ignorar o fato ordinário de que a pobreza (assim como a riqueza) é um *fenômeno multidimensional* e de que linhas de pobreza de renda são definidas muito frequentemente em função do orçamento público, e não das reais necessidades das famílias. Mais gravemente, pode importar na ilusão de que este é um problema social devidamente solucionado (KERSTENETZKY e UCHÔA, 2013).

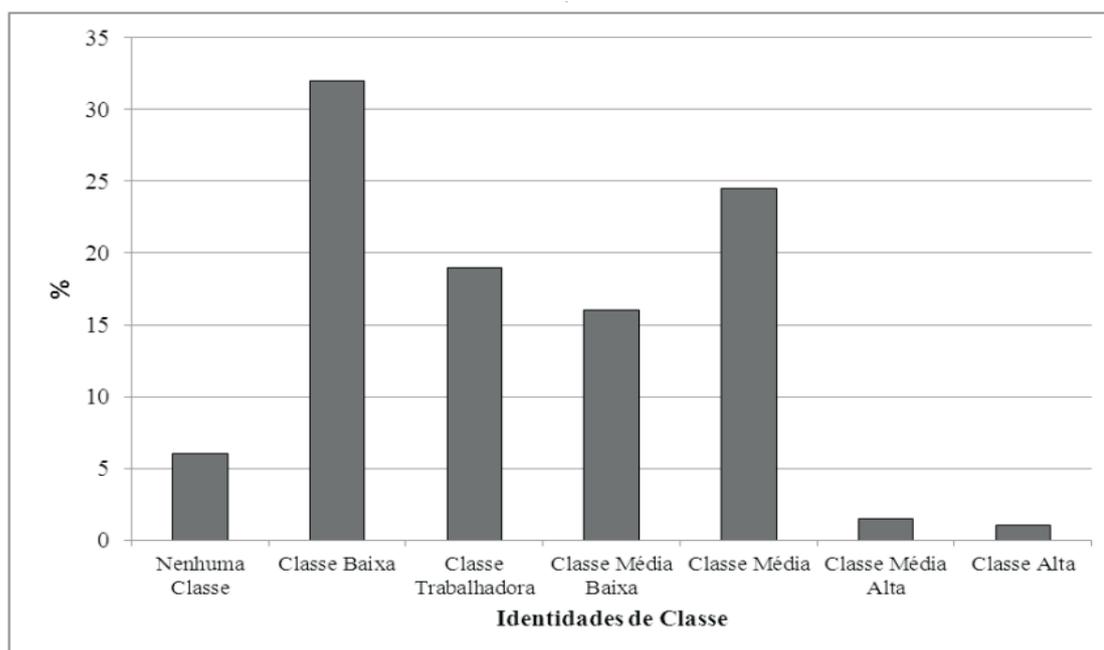
As evidências examinadas indicam que o perfil da assim chamada “nova classe média” não exhibe a maior parte dos critérios (considerados como) diferenciadores de uma classe média tradicional. O perfil observado da maior parte de seus domicílios é: casa própria sem

adensamento de moradores, contendo, porém, apenas um banheiro, com chefes sem cartão de crédito, cheque especial, plano de saúde ou educação superior. Surpreende ainda que na assim chamada “nova classe média” haja muitos domicílios com adensamento e sem banheiro, e que a maioria dos chefes tenha cursado apenas o ensino fundamental e muitos deles sejam ainda analfabetos. Os resultados também mostram que este segmento não é homogêneo e que a maioria dos domicílios se localiza no lado esquerdo da distribuição - na faixa de renda mais baixa. Assim sendo, não é na maioria dos casos identificada a presença de crédito, uma das alavancas do “lado do produtor”. Do ponto de vista de outro elemento que estimularia este lado, a educação, os dados indicam que a maioria dos chefes possui apenas ensino fundamental e um percentual muito pequeno dispõe de educação superior. Considerando que a maioria dos chefes de domicílio não dispõe de plano de saúde, também permanece em xeque a condição de consumir serviços de melhor qualidade no setor privado. Finalmente, apesar de ser este segmento dominado por domicílios na faixa inferior de renda, mesmo entre aqueles estratos situados nas faixas superiores, condições socioeconômicas não se mostram favoráveis à consideração de pertencimento à classe média, pelo baixo nível de escolarização, acesso ao crédito e planos de saúde, e existência de apenas um banheiro no domicílio, em geral indicadora de ausência de empregado doméstico (um dos marcadores mais frequentes em pesquisas de opinião sobre a classe média no Brasil). Ao que tudo indica, e confirmando a suspeita sociológica, a renda é uma *proxy* fraca para o estudo desse estrato social, que se caracteriza preocupantemente por uma *forte desigualdade nos baixos padrões de vida e oportunidades*. A análise já sinaliza que a assim chamada “nova classe média” não se parece com a classe média como a (re)conhecemos (UCHÔA e KERSTENETZKY, 2012).

Nos domicílios NCM, já sem contar com capitais preciosos acumulados por suas famílias (econômicos, culturais, sociais), crianças pequenas não têm acesso a oportunidades externas de desenvolvimento infantil que de algum modo poderiam compensar essas lacunas (apenas 20% em creches e 50% em educação infantil); adolescentes e jovens, boa parte deles fora da escola (mais de 30%), têm como limite de realização o ensino médio (apenas 15% dos jovens entre 19 e 29 têm educação universitária), saltando precocemente para o mercado de trabalho para garantir a renda familiar. O aumento de renda de fato observado não promove a superação dessa condição; a ausência/insuficiência e inadequação de serviços sociais públicos como a educação permite a previsão de mais do mesmo no futuro. Uma rota de fuga que seria a escola privada comprime a renda familiar e não garante acesso à educação de qualidade. Transporte público caro, de custo regressivo e qualidade ruim, avança sobre o disputado

orçamento familiar, que deve também dar conta dos elevados gastos em transporte próprio para precariamente suprir lacunas. Tornar classe média os ex-pobres requereria garantir os ganhos de renda e, de modo geral, a *segurança econômica*. Do ponto de vista da intervenção pública, requer um avanço decisivo na provisão de bens públicos sociais de qualidade - não apenas para proteger o orçamento das famílias e melhorar as perspectivas de vida de crianças e jovens, como também pela observação de que a segregação dos serviços sociais entre privados de qualidade e públicos insuficientes e deficientes é uma das mais importantes fontes das desigualdades sociais contemporâneas (KERSTENETZKY, UCHÔA e VALLE SILVA, 2013; KERSTENETZKY e UCHÔA, 2013).

Em artigo publicado em *Dados – Revista de Ciências Sociais* e intitulado *Quem é Classe Média no Brasil? Um Estudo sobre Identidades de Classe*, o sociólogo André Salata constata que a maior parte dos brasileiros se vê entre a classe baixa/pobre e a “classe média”. O autor toma como objeto de análise não somente as identidades de classe, mas, também, as percepções dos indivíduos sobre o que os mesmos consideram ser necessário para fazer parte da classe média. A esfera subjetiva da estratificação foi retomada como aspecto central dos estudos de classe. Deste modo, apoiada no discurso oficial, a tese da “nova classe média brasileira” ganhou força nos meios de comunicação de massa e no debate público de uma maneira geral. Todavia, *há uma aparente desconexão entre a denominação que vem sendo utilizada e as percepções dos brasileiros em geral e, mais especificamente, dos indivíduos que fazem parte da camada intermediária de renda*. É importante ressaltar, desde já, a pequena porcentagem de pessoas que se classificam como classe média alta ou classe alta, o que pode ser um primeiro indicador de que, no Brasil, a classe média é tomada quase como um limite superior (**gráfico 50**) (SALATA, 2015).

Gráfico 50. Frequência das Identidades de Classe (Brasil, 2008)

Fontes: Salata (2015); Pesquisa sobre a Classe Média 2008 (Banco de Dados, Cesop/Unicamp). Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca/php>. Acessado em 5/6/2012. Tabulação do próprio autor.

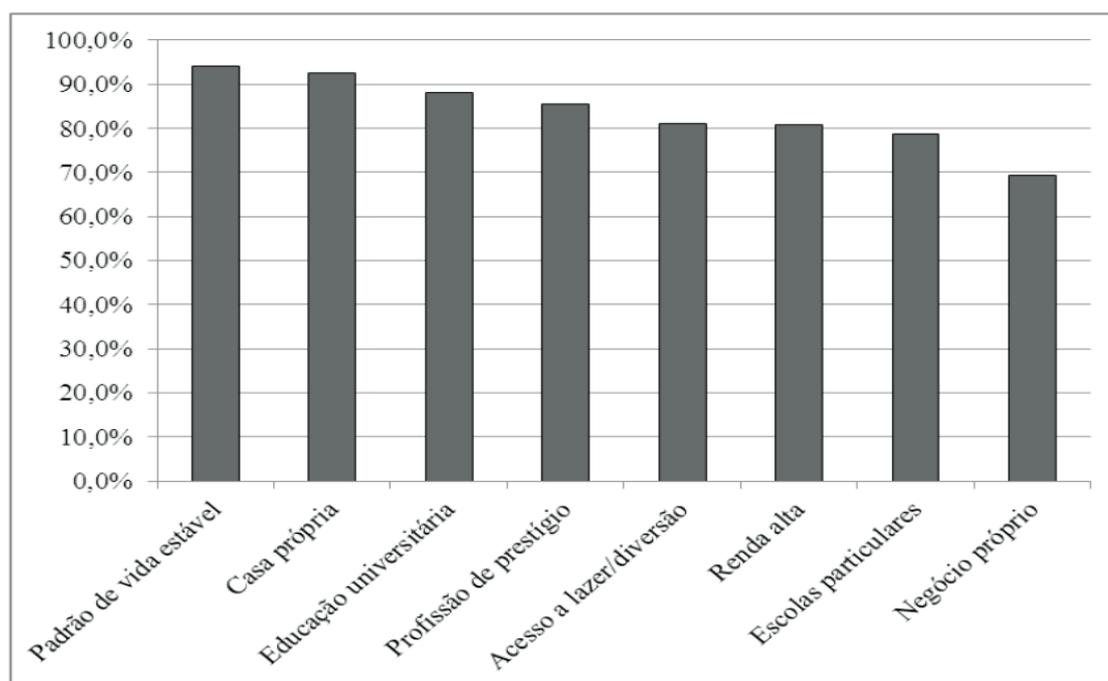
Se por um lado as categorias inferiores apresentam uma clara tendência de identificação com a “classe baixa/pobre”, por outro a identificação com a “classe média” é destacadamente mais comum entre “profissionais” e “administradores”, pessoas com rendimentos elevados (AB), 12 anos ou mais de escolaridade, e práticas de consumo distintas. É possível verificar que possuir nível superior de escolaridade – ao invés de primário, fundamental ou secundário – aumenta as chances de os indivíduos adotarem uma identidade de qualquer outra classe que não seja a “classe baixa”. Além disso, possuir nível “secundário” de escolaridade em vez de “superior”, reduz em 50% as chances de identificação com a “classe média”, em lugar da “classe baixa”. O nível de rendimentos também se revelou muito importante. Até mesmo quando controlamos os efeitos das demais variáveis (como escolaridade e ocupação) é possível ver que o fato de um indivíduo estar na faixa “C” – e não na “AB” – reduz em 78% suas chances de adotar uma identidade de “classe média” em oposição à de “classe baixa”; e estar na faixa “D” reduz essas chances em mais de 90%. Ademais, estar nas faixas “C” ou “D” (ao invés de “AB”) também reduz, porém de maneira menos acentuada, as chances de os indivíduos se reconhecerem como “classe média baixa”, e não “classe baixa” (SALATA, 2015).

Os indivíduos do tipo “C”, um setor da população que nos últimos anos tem sido definido como a “nova classe média brasileira”, não se percebem claramente como integrantes

da “classe média” ou reivindicam pertencer a essa classe. Embora seja esta a identidade de classe mais provável para esse tipo, as outras identidades também estão muito presentes, inclusive a “classe baixa”. Pode-se dizer, então, que não há uma identidade de classe muito clara para este perfil socioeconômico intermediário. Somente no tipo “AB” - formado por indivíduos com nível superior de escolaridade, profissionais, administradores, com maiores chances de possuir plano de saúde, previdência privada, cujos filhos estudam em colégios particulares, e que frequentam teatros e fazem viagens internacionais - é que a identificação com a “classe média” se mostra nitidamente. O tipo “AB”, perfil mais abastado da população brasileira, é o único em que as pessoas se identificam de modo bastante claro com a “classe média”. Assim, no Brasil, a imagem do que é fazer parte da classe média envolve, em grande medida, possuir um padrão de vida estável, ter feito universidade, ter renda alta, ter acesso a lazer e diversão etc. Essas são características que dificilmente se encaixam no perfil do brasileiro “mediano”; ao contrário, trata-se de uma imagem que é muito mais próxima da camada mais abastada, de perfil “AB”. Dessa maneira, os dados evidenciam que a ideia de classe média no Brasil não parece corresponder às características dos setores intermediários - intervalo de renda “C” - da população brasileira. Ao contrário, ela se encontra muito mais próxima do perfil “AB”, de indivíduos e famílias mais abastados. Nesse sentido, parece pouco provável que aqueles milhões de pessoas que nos últimos anos alcançaram níveis intermediários de rendimento possam vir a ser reconhecidos como membros da classe média brasileira (SALATA, 2015).

Os resultados alcançados mostram que a classe média no Brasil diz respeito não àquela camada estatisticamente intermediária – a “classe C” de Neri (2008) –, mas sim aos indivíduos mais abastados (camada “AB”) da população: pessoas com renda domiciliar elevada, nível superior de escolaridade, inseridas em categorias ocupacionais de prestígio médio-alto, com maiores probabilidades de possuir plano de saúde, poupança, frequentar teatros, viajar para o exterior, ter os filhos estudando em escolas privadas etc. São essas pessoas que formam a classe média brasileira, embora estejam longe de ser a imagem mais próxima do brasileiro mediano, ou a camada intermediária (SALATA, 2015).

Gráfico 51. Características Importantes para se Fazer Parte da Classe Média: Porcentagem Afirmando que é “Essencial” ou “Muito Importante” (Brasil, 2008)



Fontes: Salata (2015); Pesquisa sobre a Classe Média 2008 (Banco de Dados, Cesop/Unicamp). Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca/php>. Acessado em 5/6/2012. Tabulação do próprio autor.

Dessa maneira, a análise mostra que no Brasil a classe média - ao menos na condição de uma coletividade com a qual os indivíduos se identificam, e são identificados - não corresponde às características dos setores intermediários (intervalo de renda “C”) da população brasileira; ao contrário, ela estaria muito mais próxima do perfil “AB”, dos indivíduos e famílias mais abastados. Com efeito, somente a camada mais abastada da população possui uma identificação bastante clara e profunda com a classe média no Brasil, indicando que, ao menos enquanto um grupo socialmente significativo (ou uma formação social), a classe média brasileira seria composta pelos setores mais abastados (“AB”) da população, e não pelos setores intermediários (“C”). Nesse sentido, não haveria uma coincidência entre a “classe média estatística” de Neri (2008) e a formação de classe média no Brasil. Dada essa discrepância entre parte do discurso acadêmico (e oficial) e as percepções dos indivíduos, acreditamos ser pouco provável que, nos próximos anos, esse contingente de indivíduos “estatisticamente intermediários” venha a ser incorporado à formação de classe média (SALATA, 2015).

Nesta linha analítica, porém de forma mais incisiva, o sociólogo José Maurício Domingues ressalta que a existência de uma nova classe média, que consome privadamente,

não é causal. Além de haver sido incorporado ao discurso de Dilma, o elogio à existência e ampliação desse setor significa que um dos núcleos duros do governo busca exatamente jogar em um capitalismo voltado para o consumo privado e não coletivo, não para um bem-estar público, mas sim privatizado. Assim, o afastamento em relação a uma política de cunho universalista se consolidaria. E, é claro, o modelo de desenvolvimento privatista, calcado no consumo individual, não seria sequer questionado, consolida-se - o maior risco que vivemos hoje - um sistema dual de bem-estar, mercantilizado para os ricos e remediados, residual e na prática formal ou informalmente focalizado para os pobres, ao estilo estadunidense, situação que se cristalizou após o New Deal de Roosevelt perder força em fins dos anos 1930 nos EUA. Ao contrário, é nessas coordenadas que os direitos universais, o consumo coletivo e a possível *desmercantilização* da força de trabalho se colocam ou deveriam se colocar na agenda. Trata-se de defender a esfera do público, de recuperar de fato, e não retoricamente, e para além da mera capacidade indutora, a capacidade de investimento do Estado. Não há razão para seguir copiando, no que tange às classes médias em particular, o padrão consumista, individualista e carbonífero que marca a projeção global da cultura e do capital estadunidenses (DOMINGUES, 2013).

Como ressaltado no início desta seção, a emergência das camadas populares ao mercado de consumo de massas na última década foi um fenômeno social complexo e multifacetado, *produto da intervenção estatal planejada e deliberada*. Porém, diferentemente do discurso do senso comum midiático e economicista que referenda a existência de uma “nova classe média”, o que a literatura especializada e atualizada mostra é que, apesar dos ganhos de renda, este segmento social é vulnerável às contingências econômicas, possui baixa escolaridade e está inserido de forma precarizada no mercado de trabalho. De fato, muito ainda precisa ser feito em termos de planejamento e aprimoramento de políticas públicas para evitar o retrocesso social deste setor expressivo da sociedade brasileira, que é o que vem se realizando, como mostrará a próxima seção deste capítulo.

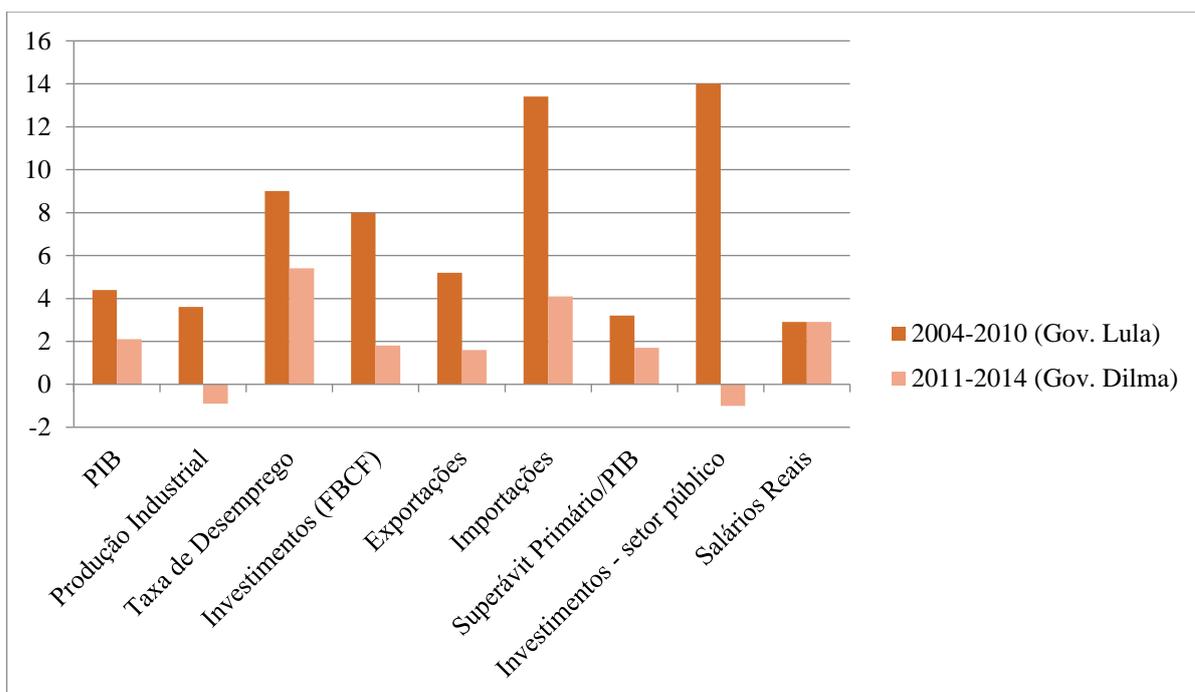
4. 5 O Esgotamento do Planejamento Governamental: ausência de reformas estruturais, resiliência do neoliberalismo e declínio das capacidades estatais

Entre o fim de 2014 e o limiar de 2015, o esgotamento das políticas de planejamento governamental do Novo-Desenvolvimentismo Democrático foi ocasionado por fatores diversos, simultâneos e com graves reverberações econômicas, políticas e sociais. *Delineia-se, portanto, o esfacelamento da estratégia desenvolvimentista ancorada no crescimento*

econômico com dinamização do mercado doméstico e inserção social dos mais pobres. A seguir, serão explicadas as principais causas dessa exaustão, que debilitam as capacidades estatais de implementação de políticas públicas no longo prazo.

O primeiro fator diz respeito à crise fiscal do Estado brasileiro advinda do baixo crescimento econômico acumulado nos últimos quatro anos. Após crescer 7,5% em 2010, a economia brasileira cresceu 3,9% em 2011 e apenas 1,8% em 2012. O crescimento aumentou modestamente para 2,7% em 2013, mas a economia entrou em recessão técnica (dois trimestres consecutivos de crescimento negativo) em 2014 e cresceu apenas 0,1% em 2015. Além disso, a indústria de transformação exibiu o mesmo padrão: as taxas médias de crescimento de 3,6% em 2004-2010 e -0,9% em 2011-2014. Finalmente, a criação de emprego formal foi em média de 1,46 milhões de empregos por ano em 2004-2010, que foi reduzida para 829.000 em 2011-2014 e apenas 152 mil em 2014. O crescimento médio do PIB no período 2004-2010 foi de 4,4%, ligeiramente mais do que o dobro do observado no período 1995-2003. No entanto, a taxa de crescimento média do período 2011-2014 caiu consideravelmente para 2,1% e, em 2014, a economia cresceu perto de zero (0,1%); (SERRANO e SUMMA, 2015).

Gráfico 52. Tendências dos Indicadores Macroeconômicos Brasileiros nos Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff - Médias de crescimento, 2004-2014



Fonte: Elaboração própria a partir de Serrano e Summa, 2015. Tradução própria.

A crítica dos liberais ao baixo crescimento vem embalada pelo saudosismo de uma época supostamente áurea na qual prevalecia o “tripé macroeconômico” (metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário). O problema é que durante o período de vigência do tripé (1999-2006) a economia apresentou um crescimento medíocre (2,81% a.a), uma inflação apenas ligeiramente mais baixa do que a de 2015 (7,6% a.a) e uma expansão anêmica da formação bruta de capital fixo (incremento de 1,24% a.a em termos reais). Embora a *Nova Matriz Macroeconômica* tenha fracassado do ponto de vista do crescimento econômico, o tripé macroeconômico não fica muito atrás em termos de desempenho ruim. O Brasil precisa de um novo regime de política macroeconômica que permita articular um ciclo sustentado de crescimento do PIB com estabilidade de preços e equidade social (OREIRO e ANDRADE, 2015).

Diante da eleição presidencial mais acirrada desde a redemocratização, em 1985, a vitória da coalizão desenvolvimentista liderada por Dilma Rousseff (PT) sobre o candidato Aécio Neves (PSDB), representante da coalizão liberal/rentista, ocorreu em meio ao maior escândalo de corrupção na Petrobrás. Este é o segundo fator responsável pelo declínio do planejamento de amplo alcance, que envolveu a principal empresa brasileira, grandes conglomerados econômicos de obras públicas (como OAS, Andrade Gutierrez, UTC, Camargo Corrêa, Mendes Júnior, Queiroz Galvão, Engevix, Iesa, Galvão Engenharia e Odebrecht), burocratas estatais e agremiações políticas da coalizão governamental. Tal crise abarca as complexas relações entre grandes construtoras - cujos processos de constituição, consolidação e internacionalização remontam ao Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário¹⁹⁹ (1964-1985) - e o Estado brasileiro por meio de vultosos contratos com a Petrobras. Tendo em vista os seus desdobramentos econômicos e políticos danosos, o escândalo de corrupção da Petrobrás vem abalando a capacidade de intervenção do Estado na promoção de políticas públicas²⁰⁰. A

¹⁹⁹ Convém reiterar que foi durante o regime militar, sobretudo no “milagre econômico” (1967-1973), que as empreiteiras foram beneficiadas pelas políticas de proteção e incentivo estatal, tornando-se conglomerados monopolistas de projeção nacional e internacional. A Petrobras tornara-se a principal contratadora das obras do governo federal. A elaboração dos editais reforçava o processo de concentração do mercado de construção pesada em poucas empresas, que constituíam cartéis. Havia uma tendência à conglomeração e ramificação, ou seja, a atuação das empreiteiras em ramos paralelos à construção para fugir dos fornecedores mediante a produção de materiais usados nas obras ou comercialização dos mesmos. São exemplos a perfuração de poços, produção e montagem de sondas, produção de plataformas e navios. As empreiteiras também diversificaram suas atividades a partir da construção de edifícios urbanos (comerciais e residenciais) nos maiores centros, exploração do mercado imobiliário via Banco Nacional de Habitação (BNH), comércio de terras, agropecuária, produção e exportação de minerais (ouro e metais preciosos). Ao final da ditadura militar, salienta-se o grande porte alcançado pelas empreiteiras diante das demais empresas nacionais (CAMPOS, 2014).

²⁰⁰ Além do aperto fiscal, as obras federais também desaceleraram por dificuldades financeiras de construtoras envolvidas na Operação Lava Jato, o que coincidiu com os atrasos nos pagamentos do governo (O GLOBO, 26/04/2015).

paralisação das obras efetuadas por essas grandes empreiteiras vem impactando fortemente a economia nacional e os investimentos em infraestrutura, que são vitais para o aumento da competitividade e produtividade da economia de maneira a instaurar um novo ciclo de desenvolvimento. Tais investimentos são elementares para a transição de um modelo ancorado no consumo para outro que tenha no investimento o seu ponto fulcral.

Enquanto um ferramental teórico, conceitual e analítico das Ciências Sociais em geral e da Ciência Política em particular, o “patrimonialismo” se constitui enquanto uma modalidade de relações promíscuas que se estabelece entre agentes públicos e privados no âmbito do aparelho de Estado. Atualmente, o “patrimonialismo” ocupa o centro de referência da agenda pública e da grande mídia, a partir do escândalo de corrupção na Petrobras. Trata-se de um dos elementos que vem obstaculizando a sustentação do planejamento de longo prazo no Brasil. Tal modalidade de planejamento sobreviveu, até o final de 2014, a mais grave *crise financeira sistêmica especulativa* de origem *exógena*, desde 1929, com base em políticas anticíclicas e keynesianas. Não obstante as relações incestuosas entre o setor privado e o Estado -, que têm sido alvo de investigação das instituições de controle externo da democracia representativa brasileira (Polícia Federal, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, Ministério Público, Supremo Tribunal Federal etc.), no âmbito da *Operação Lava Jato* - é importante não incorporar de forma acrítica e passiva o conceito de “patrimonialismo”, que em muitos casos “demoniza” e deprecia o Estado como a causa de todos os infortúnios nacionais.

Ora, uma postura de letargia face a esta caracterização leva-nos a pensar de forma demasiadamente reducionista e simplista que o complexo aparato estatal brasileiro é inteiramente “patrimonialista” e permeado de corrupção, como propugna a retórica jornalista destituída de embasamento científico, rigor analítico e lastreada no senso comum. Isso oblitera o fato de que, desde os anos 1930, quando da irrupção da *Revolução Modernizante* levada a cabo pelo estadista Getúlio Vargas, o Estado foi um ator crucial no desenvolvimento das forças produtivas, na constituição de um aparato industrial diversificado, na criação de burocracias weberianas e meritocráticas, na formatação das relações capital/trabalho e na institucionalização de um arranjo corporativo de representação de interesses entre Estado/Empresariado. O Estado e a ordem regulada que emergiram em 1930 transformaram o indivíduo desprotegido e submetido aos códigos de direito privado em *cidadão* portador de *direitos*. São exemplos disso a criação da carteira profissional (“certidão de nascimento cívico”), do sindicato público e a regulamentação profissional (BOSCHI e LIMA, 2002; BOSCHI, 2013; SANTOS, 1998).

Em terceiro lugar, a crise político-institucional se agrava cada vez mais tendo em vista as fraturas na coalizão governativa suscitadas pelas suspeitas de participação dos Presidentes da Câmara dos Deputados (Eduardo Cunha – PMDB/RJ) e do Senado Federal (Renan Calheiros – PMDB/AL) no escândalo da Petrobras. No âmbito da *Operação Lava Jato*, o Presidente da Câmara dos Deputados - que vem conduzindo ativa agenda conservadora e impondo sucessivas derrotas ao Executivo - rompeu formalmente com o governo Dilma Rousseff, após denúncia de recebimento de US\$ 5 milhões em propina. Essa crise política de proporções monumentais envolve os Três Poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário. Soma-se a este cenário político-institucional adverso a fraqueza, o baixíssimo índice de popularidade da chefe do Executivo bem como as articulações da oposição com setores rebelados da coalizão de governo para levar a efeito o impeachment da presidenta reeleita democraticamente. Em suma, a crise política assinala óbito, expõe as vísceras e acentua o estado de degradação do “presidencialismo de coalizão” para um partido de base sindical e trabalhista. A grave crise institucional advinda das dissensões nas relações Executivo/Legislativo vem gerando paralisia decisória e ameaçando a governabilidade democrática, com reverberações socioeconômicas e políticas negativas, uma vez que a pauta das políticas públicas perde centralidade na arena decisória das elites estatais.

O quarto fator refere-se à tibieza do Estado brasileiro em promover *reformas estruturais* no sentido da tributação progressiva, que desonere os mais pobres e taxe o patrimônio, a renda e a herança (VALOR ECONÔMICO, 16/10/2015). A regressividade do sistema tributário brasileiro, ao incidir forte e predominantemente sobre o consumo, penaliza as classes trabalhadoras e as camadas médias. Faz-se urgente modificar uma legislação tributária instituída no início do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1967) e orientada para a concentração da renda. Ademais, ela concentra a renda na aplicação dos recursos federais. Segundo Heráclio Camargo, Procurador da Fazenda Nacional, em 2015, o Bolsa Família vai alocar R\$ 25 bilhões. No mesmo ano, o governo gastará em amortização de juros da dívida pública interna mais de R\$ 1 trilhão. Para ambos o dinheiro vem de arrecadação de impostos. Só que o Bolsa Família beneficia 40 milhões de pessoas. Do outro lado, um número seleto de brasileiros, umas 200 mil famílias, cerca de 1 milhão de pessoas e mais um punhado de especuladores internacionais que detêm os títulos da dívida pública vão ficar com o R\$ 1 trilhão. Cabe reiterar: *para 40 milhões de pessoas, R\$ 25 bilhões; para 1 milhão de pessoas, 40 vezes mais, R\$ 1 trilhão*. E assim voltamos ao Brasil Colônia e à tradição oligárquica de nosso sistema

tributário, que continua a beneficiar os poucos de sempre e drena os recursos que deveriam ser alocados em saúde, educação e proteção social (ESTADÃO, 11/04/2015).

O topo da pirâmide social, formado por 71.440 pessoas com renda mensal superior a 160 salários mínimos (ou R\$ 1,3 milhão anuais), totalizou rendimentos de R\$ 298 bilhões e patrimônio de R\$ 1,2 trilhão em 2013. Isto equivale a uma renda média individual de R\$ 4,17 milhões e uma riqueza média de R\$ 17 milhões. Essa minúscula elite (0,3% dos declarantes ou 0,05% da população economicamente ativa) concentra 14% da renda total e 22,7% de toda riqueza declarada em bens e ativos financeiros. Se adicionarmos a renda e o patrimônio dos que ganham acima de 40 salários mínimos mensais ou R\$ 325 mil anuais (0,5% da população ativa), já chegaremos a 30% e 43% dos totais. Os brasileiros extremamente ricos apresentam elevadíssima proporção de rendimentos isentos de imposto de renda. Da renda desse estrato, apenas 34,2% são tributados (incluindo aqueles rendimentos tributados exclusivamente na fonte) e os outros dois terços R\$ 196 bilhões com média individual de R\$ 2,7 milhões são isentos de imposto pela nossa legislação. Este percentual de isenção, em relação à renda, é de 23,8% para os demais declarantes e de apenas 8,3% para a imensa maioria, aqueles que receberam abaixo de cinco salários mínimos mensais (ou R\$ 40,7 mil anuais) em 2013. O topo da pirâmide social paga menos imposto, proporcionalmente à sua renda, do que os estratos intermediários. Em média, o declarante do estrato extremamente rico paga 2,6% de imposto sobre sua renda total (ou 6,4% com estimativa de retenção exclusiva na fonte), enquanto o estrato intermediário com rendimentos anuais entre R\$ 162.720 e R\$ 325.440 (20 a 40 salários mínimos) paga 10,2% (11,7% com retenção exclusiva na fonte). Ou seja, nossa classe média alta principalmente a assalariada paga mais imposto do que os muito ricos (GOBETTI e ORAIR, 31/07/2015).

Essa distorção se deve principalmente a uma “jabuticaba” da legislação tributária brasileira: a isenção de lucros e dividendos pagos a sócios e acionistas de empresas. Dos 71.440 super ricos mencionados, 51.419 receberam dividendos em 2013 e declararam uma renda média de R\$ 4,5 milhões, pagando um imposto de apenas 1,8% sobre toda sua renda. Isso porque a renda tributável desse grupo foi de R\$ 387 mil em média em 2013, a renda tributável exclusivamente na fonte R\$ 942 mil e a renda totalmente isenta R\$ 3,1 milhões. A justificativa para esta isenção é evitar que o lucro, já tributado ao nível da empresa, seja novamente taxado quando se converte em renda pessoal, com a distribuição de dividendos. Cabe adicionar que entre os 34 países da OCDE, que reúne economias desenvolvidas e algumas em desenvolvimento que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de livre

mercado, apenas três isentavam os dividendos até 2010. México retomou a taxaço em 2014 e República Eslováquia em 2011, por meio de uma contribuio social. Restou somente a Estônia, que, assim como o Brasil, isenta totalmente os dividendos. Em média, a tributaço total do lucro (integrando pessoa jurídica e pessoa física) chega a 43% nos países da OCDE (sendo 64% na França, 48% na Alemanha e 57% nos Estados Unidos). No Brasil, com as isenções de dividendos e outras “jabuticabas” tributárias (como os juros sobre capital próprio, que reduzem a base tributável das empresas), essa taxa cai abaixo de 30%, embora formalmente a soma das alíquotas de IRPJ e CSLL seja de 34%. Basta analisar alguns balanços de grandes empresas brasileiras para verificar essa realidade. Em resumo, *o Brasil possui uma carga tributária equivalente à média dos países da OCDE, por volta de 35% do PIB, mas tributa muito pouco a renda, principalmente dos mais ricos, e sobretaxa a produção e o consumo*. E refletir sobre essa distorção é fundamental num momento em que o ajuste fiscal exige escolhas e em que as políticas distributivas por meio do gasto público mostram sinais de esgotamento (GOBETTI e ORAIR, 31/07/2015).

A regra geral vigente no mundo, aplicável às grandes corporações, distingue as pessoas jurídicas das físicas e tributa o lucro em duas etapas. Nos Estados Unidos, por exemplo, as empresas chegam a pagar 39,1% de imposto sobre o lucro e seus acionistas, quando recebem os dividendos, são tributados em até mais 30,3%. E essa não é uma exceção: em média, entre os 34 países da OCDE, o lucro é tributado em 25% na pessoa jurídica e o dividendo em 24% na pessoa física. Já no Brasil a regra geral, que se aplica às grandes empresas, é tributar o lucro em 34% (somando IRPJ e CSLL). Mas muitas corporações se utilizam de benefícios fiscais, como a dedução dos “juros sobre capital próprio” da base de cálculo (outra “jabuticaba tributária”), que reduzem a alíquota efetiva para patamares entre 20% e 30%. E os dividendos ficam isentos, não importa a renda do beneficiário. O grande problema das “jabuticabas tributárias” é que geram distorções graves para a economia e a sociedade. Talvez a principal seja a violação dos princípios da equidade horizontal e vertical do imposto de renda. Um indivíduo pode se transfigurar numa pessoa jurídica prestadora de serviços, individual ou com poucos sócios, aproveitando-se dos regimes simplificados e da isenção dos dividendos, e, assim, pagar menos imposto do que um assalariado com a mesma renda. Além disso, os dividendos estão muito concentrados no topo da pirâmide social: dois terços da renda dos brasileiros que ganham acima de R\$ 1,3 milhão anuais proveem de dividendos isentos e, por

isso, eles pagam em média apenas 7% de imposto de renda²⁰¹. Está cada vez mais claro que o papel distributivo da política fiscal não deve ser exercido apenas pelo gasto público. *Os gastos sociais permitem aumentar a renda dos mais pobres, mas o sistema tributário regressivo corrói a renda desses mesmos pobres e da classe média e preserva quase intacta a dos muito ricos, que vivem de dividendos isentos e poupam a maior parte do que ganham* (GOBETTI e ORAIR, 01/12/2015).

A regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas possibilitaria mexer estruturalmente no país e chamar atenção para a alta concentração de renda. Este tributo, já incorporado em muitos países, foi contemplado na Constituição de 1988, mas até hoje não se tornou lei. Além das grandes fortunas há que se tributar mais fortemente o capital especulativo e os lucros escorchantes dos bancos. Ainda no tocante à “renúncia fiscal” da sonegação, o Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (Sinprofaz) estima que em 2014 sonegou-se R\$ 500 bilhões. Em só 1 ano, os sonegadores tomaram para si, do patrimônio público, o equivalente a 20 anos de Bolsa Família (FOLHA DE SÃO PAULO, 04/08/2014; LEVY, 2015).

Num contexto de crise fiscal, cabe ressaltar que não há uma auditoria sobre a dívida pública e os exorbitantes gastos financeiros do Estado brasileiro são provocados pelo que Maria Lúcia Fattorelli²⁰² chama por “sistema da dívida pública”. Um mecanismo institucionalizado de drenagem de recursos públicos, extraídos em sua maior parte das classes médias e de baixa renda, e canalizados para o setor bancário-financeiro por meio do endividamento do Estado (FATTORELLI, 2013). Por conseguinte, diante de um Parlamento conservador e ativo, que impõe sucessivas derrotas ao Executivo, torna-se notório o veto a uma (provável) agenda desenvolvimentista que leve a efeito reformas estruturais como as mencionadas acima.

Em quinto lugar, há que se ressaltar a *guinada na política macroeconômica* realizada pela coalizão desenvolvimentista reeleita que, paradoxalmente, dedica-se a garantir o

²⁰¹ Chegamos a esta situação porque o Brasil seguiu à risca as recomendações da corrente econômica dominante nos anos 80 e 90, de reduzir a progressividade tributária e desonerar as rendas do capital a pretexto de estimular o crescimento econômico (GOBETTI e ORAIR, 01/12/2015).

²⁰² É Auditora Fiscal da Receita Federal desde 1982 e coordenadora do movimento pela Auditoria Cidadã da Dívida Pública Brasileira. Foi recentemente convidada pelo Syriza para compor o Comitê pela Auditoria da Dívida Grega. Participou de processo análogo no Equador, cujo governo conseguiu, após a auditoria de sua dívida, depurar várias ilegalidades e distorções em seu cálculo. Como consequência, esse país reduziu os gastos financeiros do Estado, o que permitiu elevar os gastos sociais e o investimento público, imprescindíveis ao seu desenvolvimento. Segundo ela, para o ano de 2012, com base em dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e da Auditoria Cidadã da Dívida, enquanto os gastos com o serviço da dívida pública consumiram praticamente 44% do Orçamento Geral da União, a Previdência Social representou 22,47%; a saúde ficou com somente 4,17%; transportes (0,70%); saneamento (0,04%); gestão ambiental (0,16%) e a indústria com apenas 0,16% (FATTORELLI, 2013).

cumprimento fidedigno do programa de ajuste recessivo da coalizão rentista a que fizera oposição durante toda a campanha presidencial de 2014. Assim, revigoram-se as bases do velho *tripé macroeconômico* para gerar superávit primário e viabilizar o pagamento da dívida pública, reequilibrar as contas do governo, evitar o descontrole fiscal, arrefecer a inflação via elevação da taxa de juros, restabelecer a confiança do empresariado e do mercado financeiro internacional. Por um lado, o governo argumenta que o ajuste será feito sem sacrificar as conquistas sociais dos últimos 13 anos, como a redução da pobreza e da desigualdade, a política de valorização do salário mínimo e a ascensão da “nova classe média”. Por outro lado, os setores conservadores da oposição, os economistas/consultores do capital financeiro e as grandes corporações midiáticas asseveram que o país chegou a atual situação em razão do excesso de gastos públicos, da “contabilidade criativa” e da irresponsabilidade fiscal, que contribuíram para a degeneração das contas públicas. É um verdadeiro contrassenso a retórica de preservação das conquistas sociais diante de um ajuste recessivo²⁰³.

Para sanar a crise, retomar o crescimento econômico e restabelecer a credibilidade junto às elites econômicas internas e ao mercado financeiro internacional, a coalizão de governo, outrora desenvolvimentista, rendeu-se à ótica neoliberal. Isso se materializou mediante a adoção de políticas impopulares e de reversão de direitos sociais. Ainda no final de 2014, o governo editou duas medidas provisórias, as MPs 664 e 665, que dificultam a obtenção do auxílio-doença e de pensão por morte, além do direito ao seguro-desemprego e de diminuir o abono salarial e o seguro-defeso (pescadores). Tais medidas foram editadas sem um diálogo prévio com as centrais sindicais. No tocante a MP 665, estabelece-se a necessidade de no

²⁰³ O quadro de ajuste ortodoxo também se verifica nas universidades federais com a proliferação de greves e corte de gastos. Em entrevista, Roberto Leher, reitor e professor titular da Faculdade de Educação da UFRJ, ressaltou a redução de investimentos no ensino superior público em favor de programas como ProUni e Fies, que financiam matrículas e bolsas em instituições privadas. Segundo ele, a Universidade chegou no meio do ano de 2015 com um déficit aproximado de R\$ 110, 115 milhões e terá um corte nos recursos do investimento de 50%, constituindo uma contradição com o lema (“Pátria Educadora”) da coalizão dominante no poder, e inviabilizando a conclusão das obras inacabadas. As dívidas acumuladas contribuirão para os atrasos em fornecimentos básicos como limpeza, segurança e portaria, que constituem os terceirizados. Embora as matrículas tenham crescido 66%, a Universidade não consegue dar conta do passivo (O GLOBO, 06/07/2015). O corte de custos e servidores no governo federal já teve reflexo no Ministério da Educação (MEC). A pasta decidiu extinguir a secretaria responsável por articular com Estados e municípios a implementação do Plano Nacional de Educação (PNE). Haverá corte de pessoal em todas as áreas e órgãos ligados ao MEC. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), que cuida do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), perderá sete cargos. Os servidores do MEC já sofrem com escassez de pessoal e sobrecarga de trabalho, conforme o último relatório de gestão da Secretaria Executiva da pasta, divulgado em abril. O atraso para repor desligamentos e aposentadorias tem causado, entre funcionários, “fragilidade da saúde, demonstrada pelas ausências médicas com um elevado número de atestados”. A carência de pessoal, diz o texto, afeta o desempenho das ações. Em 2015, o MEC suspendeu a abertura de novas bolsas para o Ciência sem Fronteiras e reduziu em 57% o total de vagas em cursos técnicos e tecnológicos do PRONATEC em relação a 2014 (EL PAÍS BRASIL, 27/09/2015; ESTADÃO, 30/08/2015, 01/12/2015; FOLHA DE SÃO PAULO, 09/06/2015; O GLOBO, 18/10/2015).

mínimo 18 meses de trabalho, e não apenas seis meses, para reivindicar o seguro-desemprego. O governo calcula uma economia de R\$ 18 bilhões por ano com as MPs. Esta situação agrava-se tendo em vista a imensa rotatividade de mão de obra que se registra no país, num período de crescimento baixo ou nulo, em que vários setores estão demitindo. A manutenção da política de desonerações contribuiria para conter a rotatividade no mercado de trabalho (TORRES, 2015).

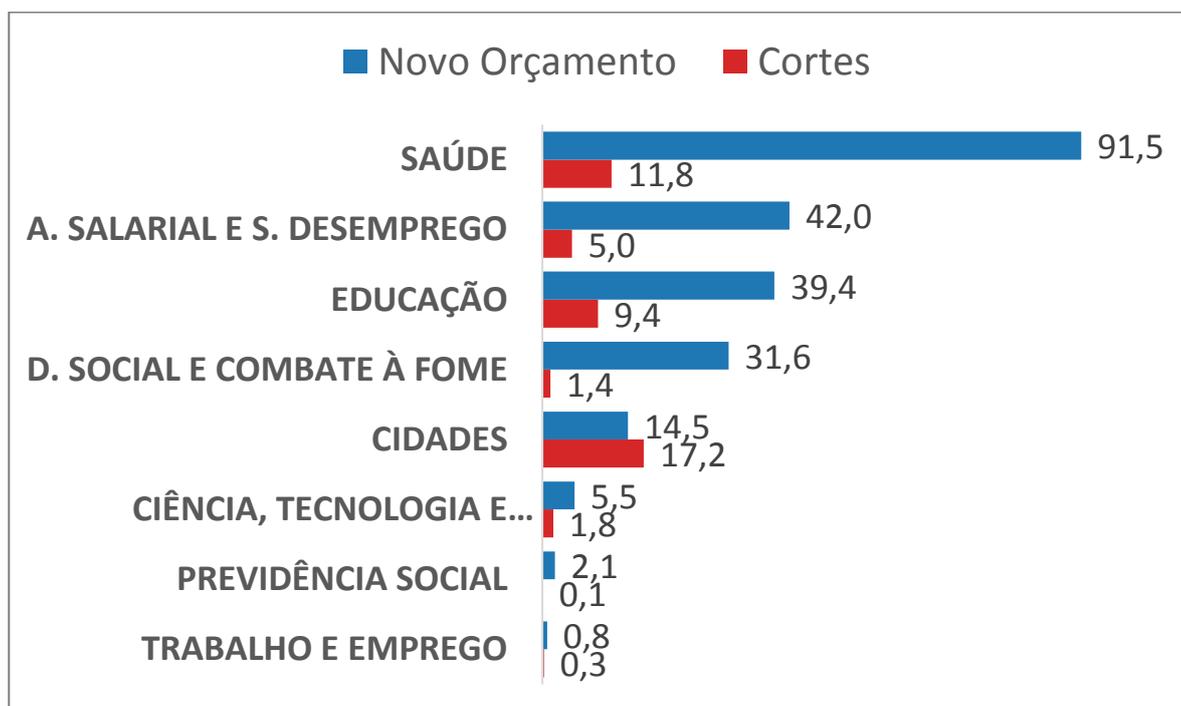
Para além do Poder Executivo, o Legislativo também capitaneou medidas aviltantes contra os direitos laborais. A eleição do Congresso mais conservador dos últimos tempos, composto majoritariamente por empresários, ruralistas e militares vem contribuindo para a implantação de uma legislação frouxa em matéria de proteção ao trabalho. Um exemplo é o PL 4330/2004, que libera as empresas e estatais para terceirizar toda a cadeia produtiva, como aquelas relacionadas às atividades fim e meio. Por exemplo, a atividade fim de uma indústria automobilística é fabricar carros, ao passo que a atividade meio diz respeito à manutenção, segurança, faxina, serviço de refeitório etc. Trata-se de um tema polêmico que mais uma vez opõe o governo a parte de sua base aliada. A terceirização é uma das principais bandeiras do empresariado, que argumenta que a medida dará segurança jurídica, liberdade operacional, redução de custos e competitividade às empresas, com efeitos na economia. Por outro lado, a terceirização é condenada pelos sindicalistas com o argumento de que fragilizará a organização dos trabalhadores e, conseqüentemente, sua força de negociação e poder de barganha com as empresas. O PL 4330/2004 foi aprovado na Câmara dos Deputados e será enviado para votação no Senado Federal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 22/04/2015; FOLHA DE SÃO PAULO, 07/04/2015). Veta-se, portanto, a possibilidade de um consenso desenvolvimentista. Tais medidas impopulares foram editadas sem um diálogo prévio com as centrais sindicais e os trabalhadores, configurando um *insulamento burocrático* (NUNES, 2003), uma vez que o governo tomou essa decisão de forma centralizada e à revelia do escrutínio público. Discricionariamente, o Executivo decidiu sobre o futuro dos trabalhadores por métodos obscuros e sem quaisquer mecanismos de transparência e *accountability*. Paradoxalmente, o governo que se intitula de centro-esquerda marginalizou a sua principal base social (os trabalhadores) do processo decisório acerca das políticas públicas que lhes afeta diretamente.

No esforço do ajuste fiscal²⁰⁴ ortodoxo para garantir o cumprimento da meta de superávit primário - a economia para o pagamento de juros da dívida pública - o governo

²⁰⁴ O governo afirma que o ajuste não somente afeta o “andar de baixo”, mas também o “andar de cima”. Para tanto, a alíquota da CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) paga pelos bancos foi elevada de 15% para

realizou o maior corte dos últimos anos, equivalente a R\$ 69,9 bilhões nas despesas do Orçamento de 2015. O superávit primário do setor público ficou em 1,1% do PIB, ou R\$ 66,3 bilhões. Do total do contingenciamento de R\$ 69,9 bilhões, R\$ 48,06 bilhões são de ações previstas na proposta original do Orçamento, sendo R\$ 25,7 bilhões do PAC e R\$ 22,9 bilhões de outras despesas, e ainda R\$ 21,4 bilhões de emendas parlamentares. Com um orçamento de R\$ 13 bilhões (36% a menos do que o inicialmente previsto), o *Minha Casa, Minha Vida* terá o ritmo das obras reduzido. Conforme mostra o **gráfico 53**, por ministério, os maiores cortes ocorreram nas seguintes pastas: Cidades (R\$ 17,2 bilhões), Saúde²⁰⁵ (R\$ 11,8 bilhões) e Educação (R\$ 9,4 bilhões) (O GLOBO, 22/05/2015).

Gráfico 53. Ajuste fiscal e redução de despesas dos ministérios da área social, em R\$ bilhões



Fonte: elaboração própria com base em dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

20%, o que vai gerar uma receita de R\$ 3,8 bilhões por ano. Para 2015, a Receita Federal estima um ganho de R\$ 747 milhões (FOLHA DE SÃO PAULO, 22/05/2015).

²⁰⁵ O governo acabará com subsídios de R\$ 578 milhões do programa Farmácia Popular, que garantiam descontos nas farmácias e drogarias da rede privada com a identificação “Aqui tem farmácia popular” (O GLOBO, 18/10/2015).

Além do contingenciamento de R\$ 69,9 bilhões, houve um corte adicional de R\$ 8,47 bilhões nas despesas do governo federal que atingiu também a Educação, a Saúde e outras áreas sociais. *A Saúde perderá mais R\$ 1,7 bilhão e a Educação, R\$ 1,165 bilhão.* A área mais atingida, em termos percentuais, foi o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que teve suas dotações cortadas em mais 15,1%, em relação ao limite anterior fixado em maio. As dotações da Secretaria de Direitos Humanos receberam um corte adicional de 14,4%, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial de 14,2%, o Ministério do Esporte de 13,9% e o Ministério da Pesca e da Aquicultura de 12,7%. O Ministério da Cultura terá que cortar mais R\$ 89 milhões, ou 11,7% do limite fixado em maio. O Ministério da Justiça perdeu mais 11,4% de suas dotações. A Advocacia Geral da União (AGU) e a Controladoria Geral da União (CGU), no entanto, não sofreram corte adicional, além daquele realizado em maio. *As dotações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tiveram corte adicional de R\$ 305 milhões*, o que equivale a 1% do limite fixado em maio. O corte adicional de R\$ 8,47 bilhões foi anunciado pela equipe econômica como medida necessária para permitir que o superávit do governo federal fique em R\$ 5,8 bilhões ou 0,1% do Produto Interno Bruto (PIB). A meta para todo o setor público neste ano foi reduzida de 1,13% do PIB para 0,15% do PIB. *Com o novo corte, o contingenciamento total chega, portanto, a R\$ 79,35 bilhões e é o maior já realizado pelo governo federal na história (VALOR ECONÔMICO, 30/07/2015).*

Empiricamente, as medidas a seguir comprovam o giro de 180° graus levado a cabo na política macroeconômica rumo à ortodoxia convencional: (1) a publicação da Medida Provisória 669, que elevou as alíquotas de contribuição para a Previdência sobre a receita bruta das empresas, reduzindo a desoneração da folha de pagamentos²⁰⁶ destas; (2) a redução dos benefícios para exportadores de produtos manufaturados; (3) o aumento dos juros do BNDES para o setor produtivo, como forma de diminuir o pagamento de subsídios pelo governo; (4) a elevação do IPI para automóveis no início deste ano, além do aumento de tributos sobre a gasolina, operações de crédito e cosméticos; (5) o fim dos repasses do governo ao setor elétrico, antes estimados em R\$ 9 bilhões para 2015, o que deverá elevar ainda mais a conta de luz, que

²⁰⁶ A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Instituto para Desenvolvimento do Varejo (IDV) e a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee) manifestaram a sua insatisfação com o fato de o governo recorrer novamente ao aumento da carga tributária para socorrer suas finanças, num momento de queda da produção da indústria e de forte redução do emprego no país, pois em 2014, a indústria fechou 216 mil postos de trabalho. Trata-se de um retrocesso para a competitividade e de um contínuo processo de desindustrialização, havendo consequências negativas para a manutenção de empregos e mais custos para toda a cadeia produtiva. O empresariado industrial defende que o ajuste fiscal tem que ser baseado no controle do gasto e não no aumento da tributação e no corte do investimento (G1, 27/02/2015b).

pode ter aumento superior a 40% em 2015; e (6) o aumento do preço dos combustíveis (G1, 27/02/2015ab).

Cada vez mais, a crise se faz sentir na desaceleração do mercado de trabalho, no crescimento do trabalho infantil²⁰⁷, na deterioração da renda e na retração de direitos sociais (ANTUNES, 17/03/2015; ARBACHE, 06/05/2015; EL PAÍS BRASIL, 27/09/2015, 06/10/2015, 18/10/2015ab, 19/10/2015bcd; 02/11/2015, 04/11/2015, 30/11/2015, 18/02/2016; ESTADÃO, 08/10/2015, 15/03/2016; FOLHA DE SÃO PAULO, 10/07/2015, 24/09/2015, 19/02/2016; O GLOBO, 31/08/2015, 09/11/2015, 13/11/2015abc; 12/11/2015ab, 14/12/2015, 19/02/2016, 04/03/2016a; VALOR ECONÔMICO, 28/09/2015). Cabe acrescentar o desemprego industrial, o agravamento da recessão econômica e os baixíssimos índices de popularidade do Executivo, conforme mostram diversas pesquisas de opinião e manifestações de rua no país. São inúmeras as adversidades e os desafios enfrentados no cenário mais recente: falta de unidade de ação política nas relações Executivo/Legislativo, esgotamento e necessidade de maior nível de institucionalização do “presidencialismo de coalizão” para um partido de esquerda, dificuldade de articulação política para a aprovação das medidas (impopulares) de ajuste fiscal, etc.

De janeiro a agosto de 2015, o gasto público primário se contraiu 2,1% em termos reais na comparação com o mesmo período do ano anterior e o investimento público foi a principal vítima dos cortes, caiu 45% em termos reais. Muitos reconhecem que a virada na política econômica aprofundou a recessão, mas julgam que não há alternativa e que a economia brasileira precisa de recessão para se ajustar. Implícita está a ideia de que o aumento do desemprego e a redução de salários reais é uma pré-condição para o reequilíbrio econômico, para ajustar preços, aumentar lucros e estimular o investimento. O “experimento liberal” apoiado em uma “terapia de choque” provocou um desajuste na economia brasileira, com aumento da inflação e do desemprego. O próprio FMI vem questionando a hipótese da “contração fiscal expansionista” e recomenda estratégias de ajuste graduais em detrimento de terapias de choque, como a que foi adotada (ROSSI, 15/10/2015).

²⁰⁷ O número total de crianças entre 5 e 14 anos ocupadas cresceu de 839,6 mil, em 2013, para 897 mil em 2014, após uma década de quedas praticamente sucessivas. Do total de 897 mil crianças de 5 a 14 anos ocupadas, 53,3% residem em áreas rurais. Apenas 64,8% da população rural estudante e ocupada de 5 a 14 anos de idade estavam na série adequada em 2014. Apesar de esse indicador ter experimentado uma expressiva melhora em comparação com 2004, quando tal índice era de 54,8%, é preciso notar um ligeiro recuo em comparação com 2013, quando chegou a 68%. Esse indicador revela que o engajamento de crianças até 14 anos em ocupações no meio rural pode estar prejudicando seu rendimento escolar. As crianças rurais nessa faixa etária que não estão ocupadas apresentam uma taxa de adequação idade/série bastante superior: 84,5% (IPEA, 2015).

O agravamento da crise econômica e a adoção da estratégia recessiva para superá-la via ataque aos direitos sociais avanta a possibilidade de *declínio do planejamento governamental do Novo Desenvolvimentismo Democrático*. Após um ano de vigência, a ortodoxia convencional não foi capaz de restabelecer a confiança do empresariado, retomar a trajetória de crescimento sustentado e teve efeito contrário ao retrain a atividade econômica. Mais do que isso, a opção deliberada pelo neoliberalismo abre precedentes para a dissolução do *Estado do Bem-Estar Social* e a corrosão do *Novo Desenvolvimentismo Democrático*, que emergiu como projeto nacional sufragado pelas urnas, em 2003, e assentado em políticas de inclusão. Diante do baixo crescimento acumulado nos últimos anos, da crise fiscal, do surgimento do maior escândalo de corrupção envolvendo a Petrobras, grandes empreiteiras e a elite política; seguidos da adoção do receituário ortodoxo por parte da tecnocracia formuladora da política econômica, delinea-se o esgotamento do planejamento governamental enquanto estratégia nacional de longa duração. Isso caminha para reverter as conquistas sociais obtidas nos últimos anos a duras penas.

Ao invés de avançar na agenda propositiva e desenvolvimentista, a subalternidade do Executivo à ortodoxia fiscal sacraliza o *rentismo* mediante a progressiva elevação da taxa de juros para combater a inflação, que não é de demanda, mas decorre do abusivo aumento de preços administrados e alimentos. Temos a energia mais cara do mundo, a telefonia mais cara (e ineficiente) do mundo e a gasolina mais cara do mundo; tarifas de transporte público e bancárias exorbitantes, e o preço de alguns alimentos tem impactado na inflação devido à sazonalidade e aos históricos equívocos da política agrícola nacional, que privilegia o investimento no agronegócio voltado à exportação de commodities e não à produção de alimentos. Em nenhum desses casos o aumento de juros ou a redução da base monetária exerce qualquer influência (FATORELLI, 2016). Como a projeção de crescimento do PIB brasileiro para os próximos anos, estimado tanto domesticamente quanto pelos organismos multilaterais, é de variação negativa, a política de elevação da taxa de juros adotada pelo Banco Central dificilmente reduzirá a vulnerabilidade das contas públicas, pelo contrário, agravará. Até porque a carga de endividamento deverá subir mais do que o esforço fiscal será capaz de compensar num contexto de baixo crescimento (ESTADÃO, 30/07/2015; SANTANA, 2016).

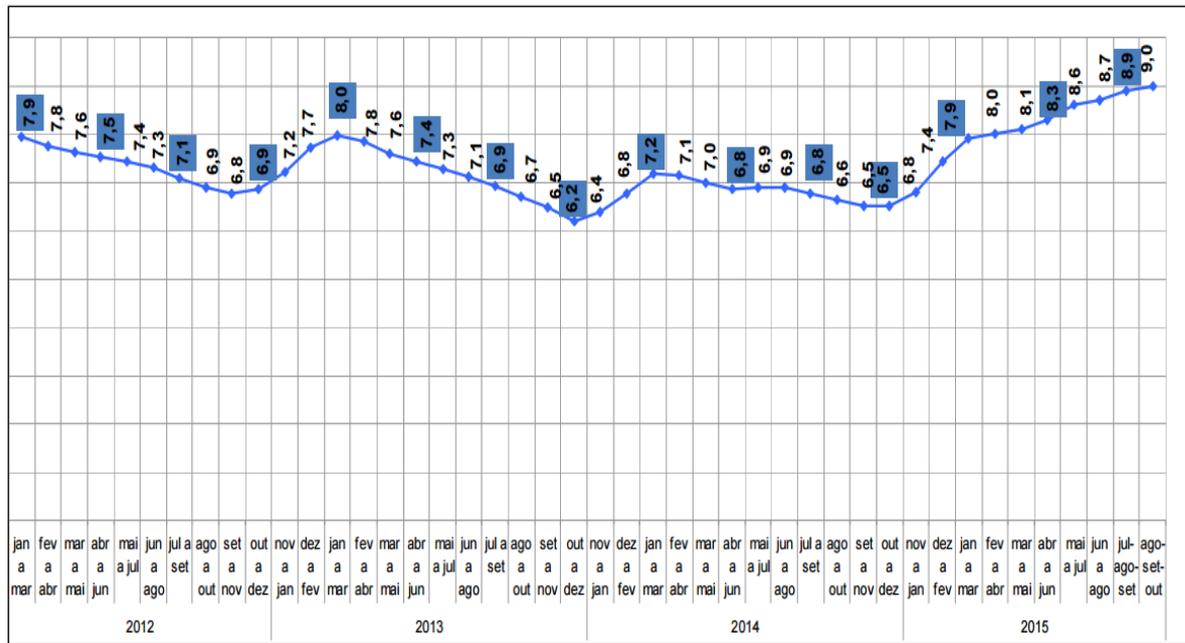
A consequência da ortodoxia atrelada à política “suicida” de taxas de juros elevadas é a penalização tanto dos pobres como do empresariado industrial, em razão da retração do crédito e do fim dos subsídios, o que agrava o desemprego e afugenta o investimento produtivo. Cabe ressaltar os contingenciamentos orçamentários e a paralisação das obras públicas de

infraestrutura por conta do ajuste fiscal em estados como Alagoas, Bahia, Rondônia, Mato Grosso, Espírito Santo, São Paulo, Maranhão, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Uma sondagem feita pela Comissão de Obras Públicas (COP), da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), com seus associados, mostra que 68% das obras estão em ritmo lento ou totalmente paradas. Os empreendimentos - que somam 52 obras - estão espalhados por todos os setores e variam entre restauração e pavimentação de estradas, melhorias em portos, expansão de ferrovias, construção de prédios públicos, escolas e obras de saneamento básico. Além de deixar um rastro de abandono, a paralisação das obras provocou milhares de demissões em várias empresas, que estão com baixo fôlego financeiro para manter as obras em dia. Além da *Operação Lava Jato* e da crise do setor de petróleo, que comprometeu a vida financeira de algumas construtoras, o pano de fundo para as paralisações de obras é o ajuste fiscal do governo federal e sua incapacidade para tocar investimentos cruciais para retomada da economia. A grande reclamação do setor é o atraso no pagamento de obras executadas ou simplesmente a falta de recurso para dar continuidade ao empreendimento (ESTADÃO, 07/09/2015; FOLHA DE SÃO PAULO, 05/04/2015; 30/11/2015).

Nesse contexto, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua²⁰⁸, confrontando as estimativas do trimestre móvel de agosto a outubro de 2015 com o de maio a julho de 2015 observou-se que a taxa de desocupação cresceu (0,4 ponto percentual) passando de 8,6% para 9,0%. Trata-se do décimo aumento consecutivo e a pior taxa da série histórica da pesquisa do IBGE, iniciada em 2012. Na comparação com o mesmo trimestre móvel do ano anterior, agosto a outubro de 2014, quando a taxa foi estimada em 6,6%, o quadro também foi de acréscimo (2,4 pontos percentuais). No trimestre de agosto a outubro de 2015, havia cerca de 9,1 milhões de pessoas desocupadas no Brasil. Esta estimativa no trimestre de maio a julho de 2015 correspondia a 8,6 milhões, representando um acréscimo de 5,3%, ou mais 455 mil pessoas nesse contingente. No confronto com igual trimestre do ano passado esta estimativa subiu 38,3%, significando um aumento de 2,5 milhões de pessoas desocupadas na força de trabalho. Frente ao trimestre de agosto a outubro de 2014 o Trabalhador Doméstico e o Conta Própria apresentaram queda no rendimento (2,4% e 5,2% respectivamente). (ESTADÃO, 15/01/2016ab; FOLHA DE SÃO PAULO, 15/01/2016ab; IBGE/PNAD, 2016).

²⁰⁸ A Pnad Contínua é a mais abrangente pesquisa de emprego do IBGE e considera informações de 3.500 municípios do país, ao passo que a PME (Pesquisa Mensal de Emprego) investiga as seis principais regiões metropolitanas - Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. A Pnad Contínua vai substituir a PME, que tem sua última coleta prevista para fevereiro de 2016, com divulgação dos dados em março.

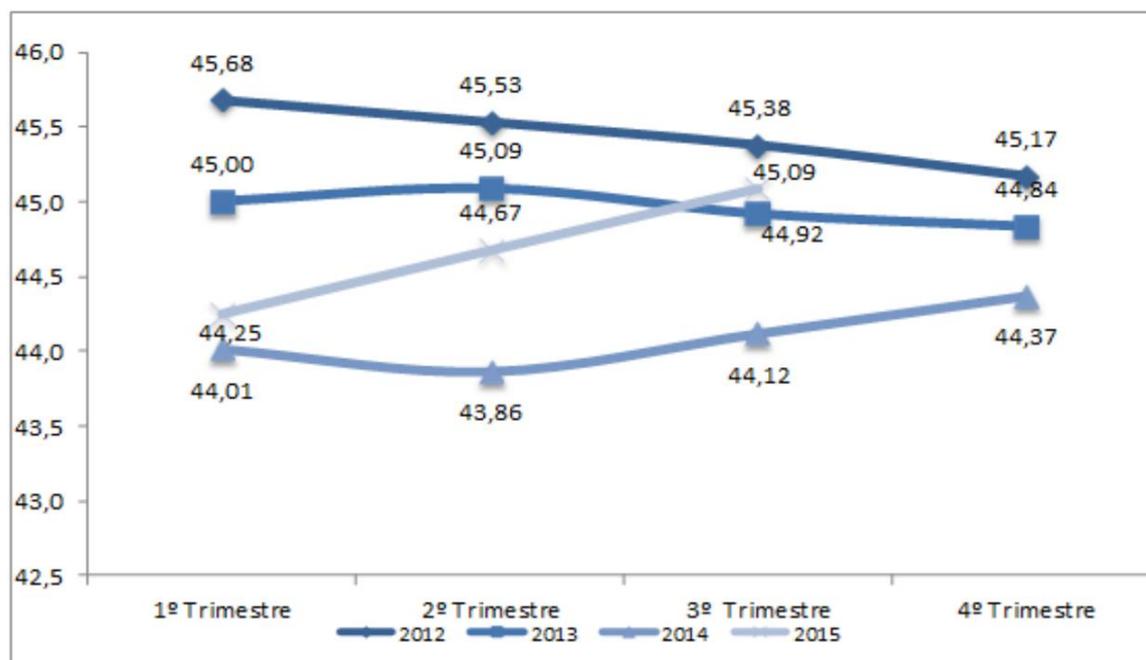
Gráfico 54. Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência - Brasil (em %)



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

Além da crescente taxa de desemprego está em curso o *aumento da taxa de informalidade*, que corrobora o avanço da deterioração do mercado de trabalho. Para o período de 2012 a 2015, de acordo com a PNAD Contínua, os dados mostram uma tendência de queda até meados de 2014, que foi revertida a partir do segundo trimestre de 2014, quando a taxa de informalidade registrava 43,9%. Desde esse momento a taxa de informalidade vem subindo e alcançou a marca de 45,1% no terceiro trimestre de 2015 (IPEA, 2016).

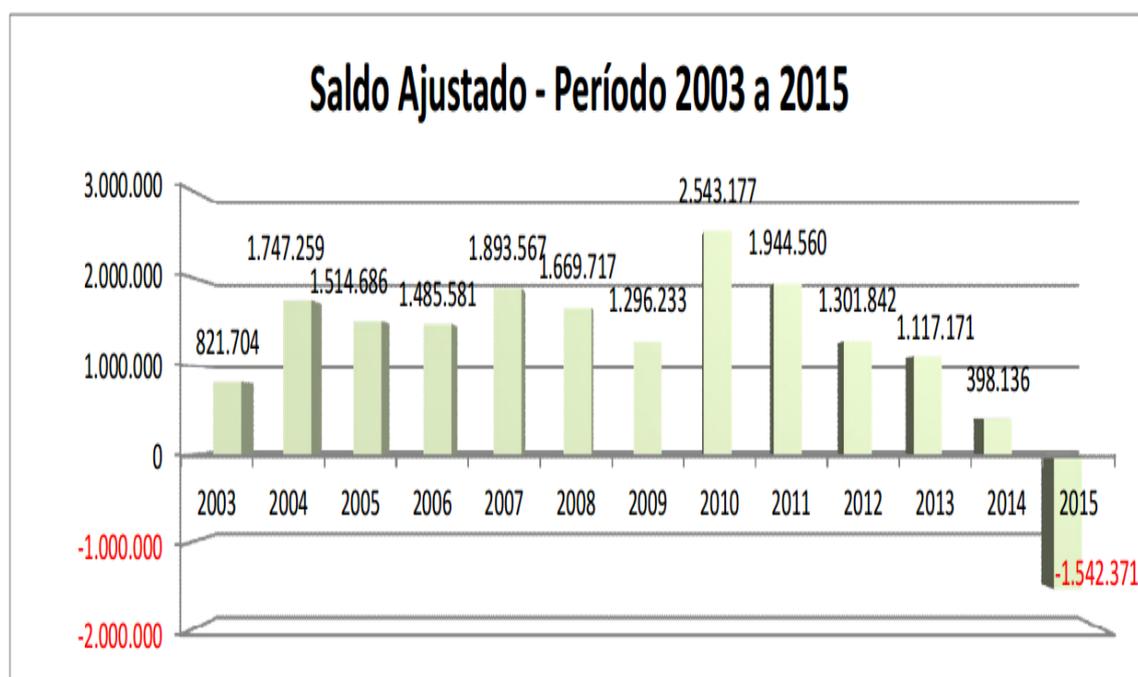
Gráfico 55. Trajetória da Taxa de Informalidade para o Total dos Setores – 1º trim/2012 a 3º trim/2015



Fontes: PNAD Contínua; IPEA.

De acordo com os dados do CAGED, no ano de 2015, foram perdidos **1.542.371** empregos formais, representando um declínio de 3,74% em relação ao estoque de empregos de dezembro de 2014. Trata-se do pior resultado desde 1992, quando começou a série estatística do governo. É a primeira vez em que as demissões superaram as contratações no Brasil desde 1999, consequência da retração na atividade econômica, baixa demanda por bens e serviços, contração do crédito, entre outros fatores. Segundo o recorte geográfico, os dados mostram que todas as grandes regiões reduziram o nível de emprego formal celetista. Os principais setores responsáveis pela redução do emprego no ano foram: Indústria de Transformação (-608.878 ou -7,41%), Construção Civil (-416.959 ou -13,60%), Serviços (-276.054 postos ou -1,58%) e Comércio (+218.650 postos ou 2,32%) (CAGED, 21/01/2016; FOLHA DE SÃO PAULO, 21/01/2016; O GLOBO, 21/01/2016).

Gráfico 56. Síntese do Comportamento do Mercado de Trabalho Formal – 2003-2015



Fonte: CAGED

Em apenas um ano foram perdidos os empregos criados em dois anos, 400 mil de 2014 e 1,1 milhão de 2013. O mais atingido pelo aumento do desemprego é o homem adulto, segmento em que a taxa subiu de 3,1% para 5,5% entre 2011 e 2015. É o perfil do chefe de família, cujo desemprego tem potencial para causar maior mal-estar em função do impacto no grupo familiar. Segundo o IPEA, 30% dos que perderam o emprego são chefes de família e isso pressiona a entrada no mercado de trabalho dos jovens, que têm de deixar os estudos, e das mulheres. Isso explica porque o número de desempregados aumentou 2,5 milhões em um ano. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) estima que o Brasil será responsável por 30% do aumento global do desemprego em 2016, com mais 700 mil trabalhadores sem atividade. Em 2015, o Brasil já contribuiu com a maior parte do aumento de 1 milhão da população desempregada em todo o mundo, que somou 197,1 milhões de pessoas (VALOR ECONÔMICO, 04/01/2016; 26/01/2016).

Diante da desaceleração de investimentos nas empresas, as vagas começaram a cair. A demanda para retirar trabalhadores de um segmento menos qualificado para um mais qualificado ficou estagnada. Isto significa dizer que é possível que uma pessoa que perde o emprego no comércio vá trabalhar no serviço doméstico. Em um mercado de trabalho volátil, rotativo e precarizado como o brasileiro, as pessoas procuram retorno mesmo que seja no

emprego doméstico. O sindicato dos empregados domésticos da região metropolitana de São Paulo nota desde agosto de 2014 uma procura até 30% maior por emprego em virtude das demissões nos setores de comércio e serviços. De julho de 2014 a julho de 2015, de cada 100 brasileiros que entraram no mercado de trabalho, 19 encontraram emprego e os outros 81 ficaram desempregados. E o emprego encontrado não foi com carteira de trabalho assinada, nem sem carteira, mas por conta própria, doméstico ou empregador. Os dados do primeiro trimestre de 2015 mostram que *os novos desempregados são mais escolarizados* que o estoque de pessoas que já procurava emprego. No início de 2014, entre o total de desempregados, 51% estavam no grupo com maior escolaridade, com pelo menos 11 anos de estudo: 37% tinham ensino médio completo, 5,6% possuíam superior incompleto e 8,6% já haviam completado o ensino superior. *Entre os novos desempregados, aqueles com maior escolaridade representam 67% do total: entre o primeiro trimestre de 2014 e igual período de 2015, 40% tinham ensino médio completo, 12,6% tinham ensino superior incompleto e 14,5% já estavam graduados* (VALOR ECONÔMICO, 10/07/2015).

Ainda segundo a PNAD Contínua, com menos oportunidades de emprego em serviços e no comércio, o contingente de trabalhadores domésticos cresce em ritmo cada vez mais intenso no país. De agosto a outubro de 2015, o contingente chegou a 6,147 milhões de pessoas (com e sem carteira assinada). Eram 154 mil pessoas a mais frente ao mesmo período de 2014 - crescimento de 2,6% - e a maior alta da série histórica da pesquisa, de 2012. O grupo inclui uma diversidade de trabalhadores domésticos, como faxineira, cozinheiras, babás, jardineiros, motoristas. A maioria, contudo, é formada por mulheres dedicadas aos cuidados gerais da casa. *Se no passado havia famílias com renda maior e podendo pagar mais pelo trabalhador doméstico, que estava mais escasso no mercado, o que se verifica hoje é a busca por inserção nesse emprego.* Com a tendência de crescimento do número de trabalhadores domésticos, o rendimento da profissão também encolheu. Hoje, um de cada cinco desempregados espera mais de um ano para conseguir trabalhar de novo. É o chamado *desemprego de longa duração*, evidenciado que a crise está se tornando estrutural no mercado de trabalho. O próximo passo será o desalento (quando o trabalhador desiste de procurar trabalho por não encontrar nada), que tinha se tornado praticamente residual nos últimos anos. Além disso, a contribuição para a Previdência Social vem declinando. É a primeira vez, desde 2004, que esse indicador cai. Foram 377 mil que deixaram de pagar a Previdência em um ano, seja como trabalhador formal demitido ou como conta própria que não conseguiu mais pagar como autônomo (FOLHA DE SÃO PAULO, 04/10/2015, 15/01/2016b; O GLOBO, 15/03/2015).

O aumento do desemprego e a queda do rendimento dos brasileiros já mostra impactos na mobilidade social. Com os salários subindo menos do que a inflação, em torno de 35 milhões de membros da classe média baixa do Brasil estão vulneráveis. Isso contrasta com período precedente, marcado pela exportação de commodities, que ampliou as receitas estatais e propiciou a confecção de uma rede de seguridade social multifacetada, incluindo a ampliação do Bolsa Família, que contempla quase 14 milhões de famílias pobres. Bem assim, foram concedidos aumentos reais do salário mínimo, em média mais de 11% ao ano desde 2003, transferindo mais riqueza para a parte inferior do espectro distributivo brasileiro. De acordo com o economista Marcelo Neri, entre 2003 e 2013, a renda familiar média do Brasil cresceu 87% em termos reais, em comparação com um aumento de 30% no produto interno bruto per capita. Neste mesmo período, a classe média expandiu-se de 67,9 milhões para 112,6 milhões. Ao longo da última década, os trabalhadores conseguiram obter uma fatia maior de uma torta em crescimento; agora, todavia, estão recebendo uma fatia menor de uma torta que está crescendo a um ritmo muito mais lento. O número de brasileiros endividados subiu para 57 milhões em setembro de 2015, ou 39% da população adulta do país, segundo o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) (THE WALL STREET JOURNAL, 09/11/2015).

Segundo cálculo do Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos do Banco Bradesco, com base nos dados de renda da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, entre janeiro e novembro de 2015, a participação da classe C na pirâmide social brasileira caiu dois pontos percentuais, passando de 56,6% para 54,6%²⁰⁹. Com 3,7 milhões de pessoas a menos, o grupo passou a somar 103,6 milhões. Uma parcela dessa queda alimentou as classes D e E, cuja participação avançou de 16,1% para 18,9% e de 15,5% para 16,1% no período, revertendo o processo de queda vivido na última década. A inflação mais alta, que fechou 2015 em 10,67%, é um agravante nesse sentido, pois penaliza mais essa fatia da população, que tem parte expressiva do orçamento doméstico comprometida com gastos básicos como alimentação, energia e transporte. Diante do agravamento e do alongamento da crise, bem como da redução do alcance do sistema de proteção social - como seguro-desemprego, abono salarial e FGTS - e de benefícios indiretos como crédito consignado, é provável que a Classe C volte a ter menos de 50% do total da população do país, nível similar ao registrado em 2010. Dentro desse panorama, é bastante

²⁰⁹ O levantamento tem como base os cortes de renda estabelecidos pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), atualizados para valores de 2015. Assim, a classe C compreende as famílias com renda mensal entre R\$ 1.646 e R\$ 6.585, a classe D, de R\$ 995 a R\$ 1.646 e a classe E, até R\$ 995. A distribuição percentual das faixas, por sua vez, é feita sobre a média móvel em 12 meses do contingente populacional (VALOR ECONÔMICO, 11/01/2016ab).

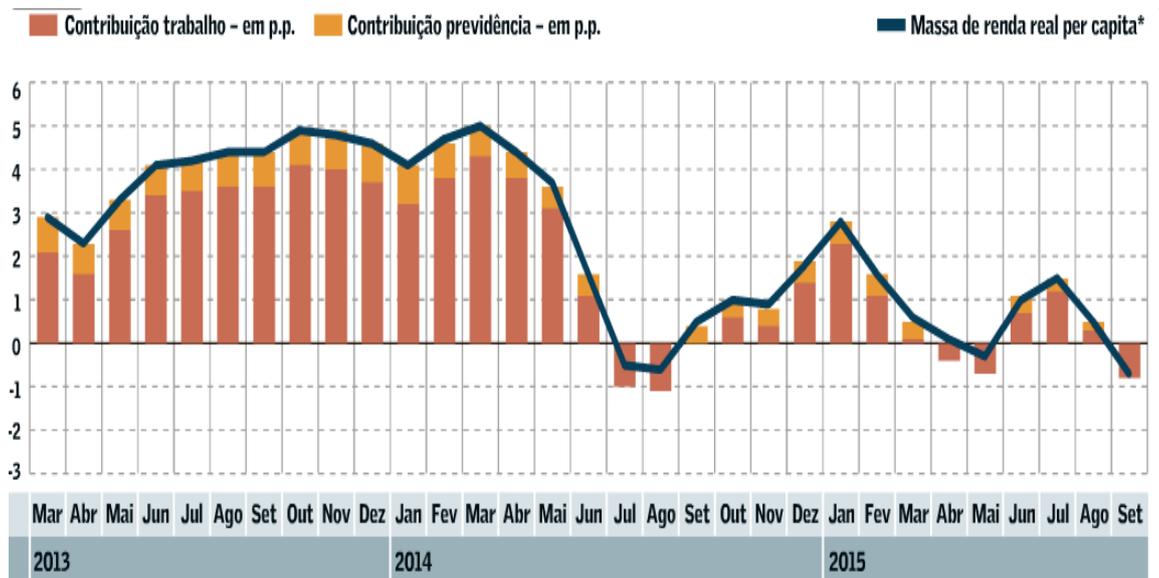
provável que a desigualdade de renda aumente nos próximos anos (EXAME, 12/01/2016; FOLHA DE SÃO PAULO, 14/12/2015, 08/01/2016; O GLOBO, 20/02/2015; VALOR ECONÔMICO, 04/01/2016; 11/01/2016abc;). O agravante é, portanto, que não há garantias de que a desigualdade vai continuar caindo (EL PAÍS BRASIL, 29/11/2015).

Gráfico 57. Nova Classe Média – Participação das classes sociais na população (em %)



Fontes: PNAD/PME; Bradesco, Valor Econômico (11/01/2016)

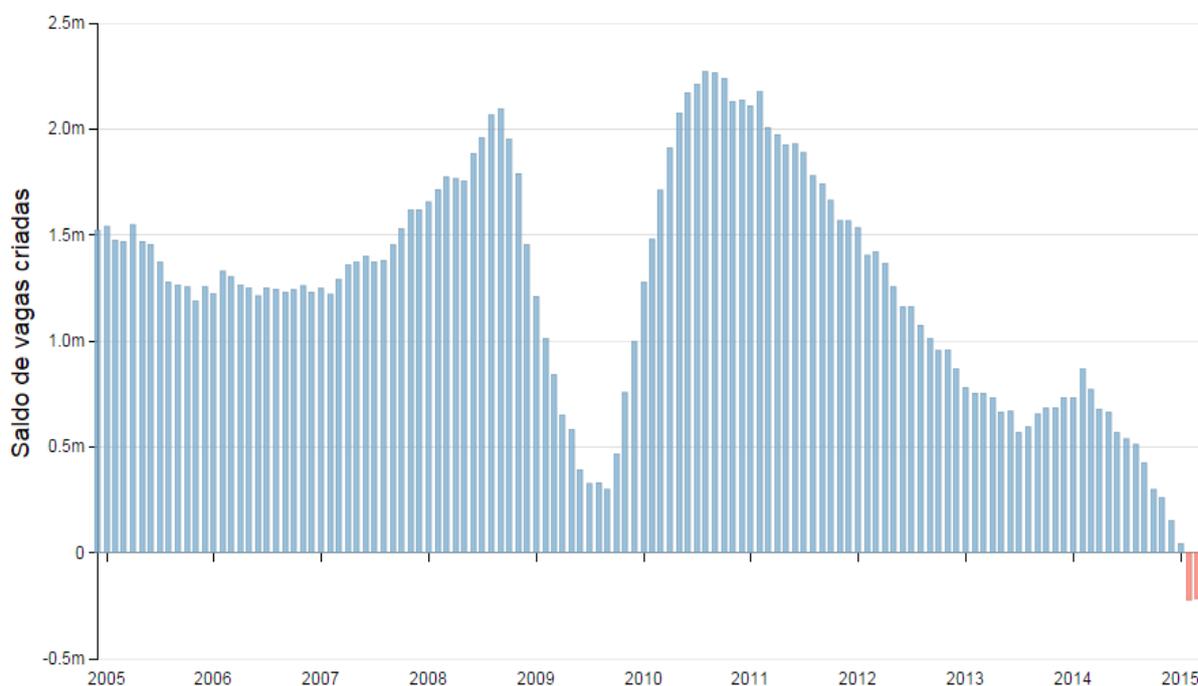
Gráfico 58. Composição dos rendimentos



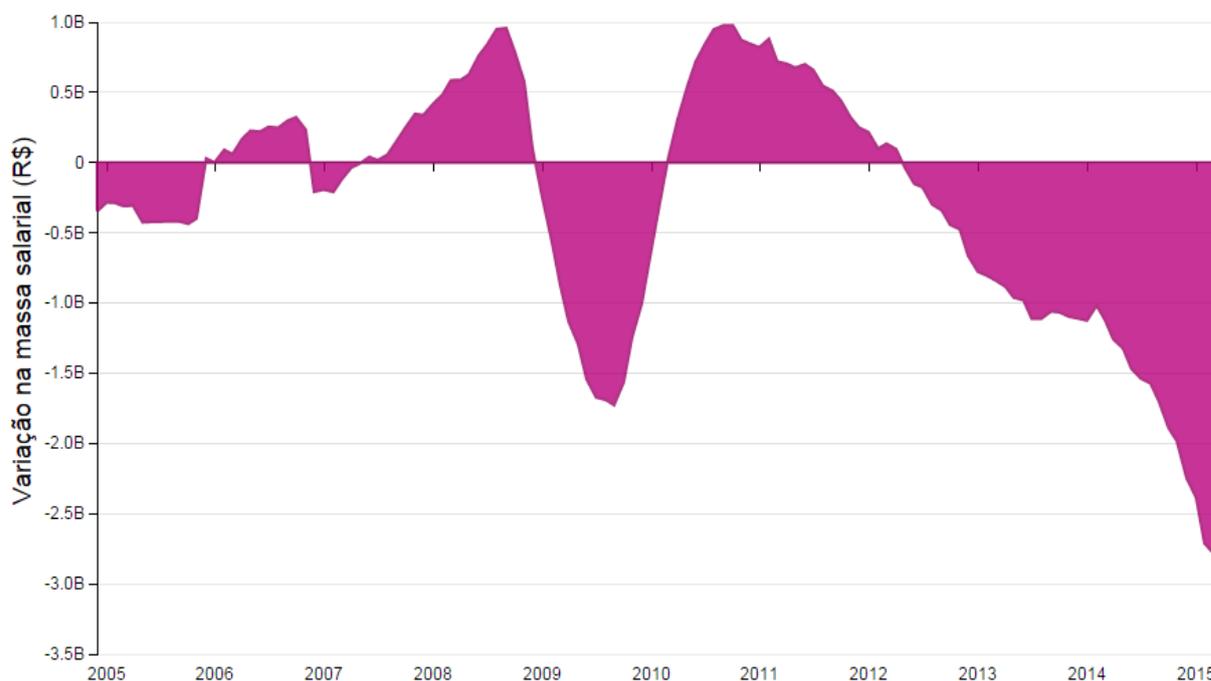
Fontes: IBGE e MTPS; LCA Consultores; Valor Econômico (11/01/2016).
 *Variação da média móvel trimestral sobre mesmo período do ano anterior

A recessão vem afetando a sustentabilidade do mercado doméstico de consumo de massas enquanto uma dimensão estratégica do *Novo-Desenvolvimentismo Democrático* (2003-2015). A capacidade das famílias brasileiras de consumir bens e serviços ao longo de um mês encolheu em R\$ 16 bilhões em 2015. Com a inflação em alta, o desemprego crescente e o crédito restrito, o poder de compra das famílias, propulsor da economia nos últimos anos, está em queda pela primeira vez desde 2003 e deve se manter em baixa nos próximos meses. O poder de compra das famílias foi de R\$ 240 bilhões na média mensal de janeiro a maio - 6,2% menor do que em igual período de 2014 (R\$ 256 bilhões) (FOLHA DE SÃO PAULO, 26/07/2015; VALOR ECONÔMICO, 09/11/2015). Desta forma, verifica-se o crescimento dos ocupados nos serviços domésticos, a emergência do desemprego entre os mais escolarizados, o aumento da informalidade, a deterioração do mercado de trabalho e a diminuição da massa salarial, ou seja, da quantia que deixou de entrar na economia todo mês por causa das demissões (gráficos 59 e 60).

Gráfico 59. Saldo de empregos criados no acumulado de 12 meses



Fontes: CAGED; Blog do Estadão Dados.

Gráfico 60. Variação na massa salarial nos 12 meses anteriores

Fontes: CAGED; Blog do Estadão Dados.

Até mesmo o principal programa habitacional da coalizão Novo-Desenvolvimentista, *Minha Casa Minha Vida*, vem sofrendo contingenciamentos. Promessa de campanha de reeleição da presidente Dilma Rousseff, a terceira etapa do programa saiu do papel no início de 2016, um ano depois do início do segundo mandato da petista, mas deixou de fora a população que mais precisa do programa de habitação popular²¹⁰. As contratações com as novas regras da terceira fase só começaram para as chamadas faixas 2 e 3 do MCMV, famílias com renda mensal de até R\$ 3,6 mil e R\$ 6,5 mil, respectivamente. Por causa da frustração de recursos, não há previsão oficial de quando começarão as contratações para as famílias que ganham até R\$ 1,8 mil por mês, pertencentes à chamada faixa 1 do programa. Para esse público, o subsídio - com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) - pode chegar até 95% do valor do imóvel. O orçamento de 2016 do programa caiu de R\$ 15,5 bilhões para R\$ 6,9 bilhões. O IPEA estima que, para resolver o problema da falta de habitação digna no País, seria preciso construir 5,24 milhões de residências. Já se admite, nos bastidores, que o governo não cumprirá a promessa

²¹⁰ No anúncio das condições da terceira fase, em setembro de 2015, o governo também divulgou aumento no valor das prestações que os beneficiários da faixa 1 precisam pagar. Nas outras duas etapas, era de, no mínimo, 5% da renda, ou seja, prestações mensais entre R\$ 25,00 e R\$ 80,00 por um período de dez anos. Na terceira etapa, as famílias com renda de até R\$ 800 pagarão parcela de R\$ 80; entre R\$ 800 e R\$ 1,2 mil, o valor será correspondente a 10% da renda; de R\$ 1,2 mil a R\$ 1,6 mil, de 15%; e de R\$ 1,6 mil a R\$ 1,8 mil, de 20% (ESTADÃO, 13/01/2016).

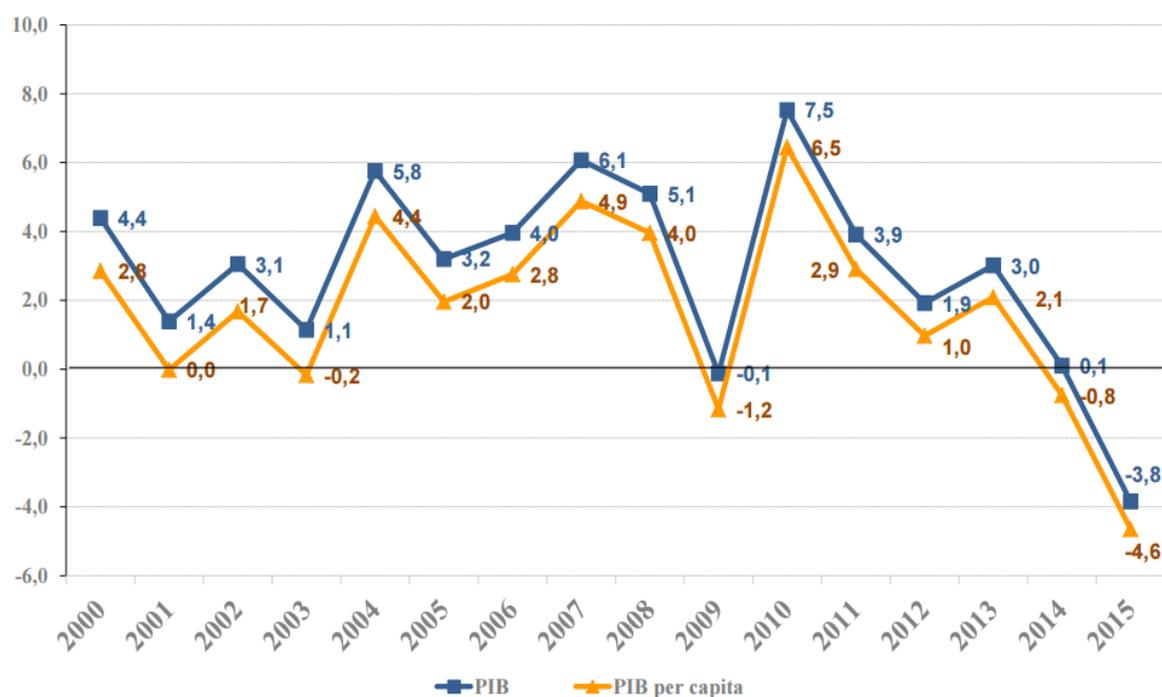
de construir 3 milhões de residências até 2018. Como reflexo da queda da renda do trabalhador e do aumento do desemprego, cresce a inadimplência no MCMV. Números do Ministério das Cidades mostram que os atrasos acima de 90 dias, período a partir do qual o cliente é considerado inadimplente pelo sistema bancário, atingiram em março de 2015, 21,8% dos financiamentos concedidos na faixa 1 do programa. Em abril de 2014, eram 17,5%. Além disso, o *Minha Casa Melhor*, lançado em junho de 2013, foi suspenso no fim de fevereiro de 2015 e não há previsão de retomada das contratações. O objetivo do programa, financiado pela Caixa Econômica Federal, era oferecer linha de crédito para aquisição de móveis e eletrodomésticos para os beneficiários do *Minha Casa Minha Vida*. Dos R\$ 3 bilhões destinados ao programa, aproximadamente R\$ 2,92 bilhões foram utilizados (EL PAÍS BRASIL, 13/09/2015; ESTADÃO, 13/01/2016; FOLHA DE SÃO PAULO, 01/06/2015ab; O GLOBO, 18/10/2015; VALOR ECONÔMICO, 05/10/2015).

Dados recentemente divulgados pelo IBGE mostram que, em 2015, o PIB sofreu contração de 3,8% em relação ao ano anterior. O PIB per capita - que consiste na divisão do PIB pelo número de habitantes do país - teve queda de 4,6% em termos reais, alcançando R\$ 28.876. Isso significa que, na média, o brasileiro ficou mais pobre no ano passado em relação ao ano anterior. Em 2015, o PIB totalizou R\$ 5,9 trilhões. Na taxa acumulada em quatro trimestres, a queda do PIB foi se acentuando ao longo de 2015: contração de 1,2% no primeiro trimestre, 1,7% no segundo, 2,5% no terceiro e 3,8% no último trimestre do ano. Em 2015, todos os componentes da demanda interna caíram em relação ao ano anterior. Destaque para a FBCF, que registrou queda de 14,1% no ano. A taxa de investimento no ano de 2015 foi de 18,2% do PIB, abaixo do observado no ano anterior (20,2%). A taxa de poupança foi de 14,4% em 2015 (ante 16,2% no ano anterior). Quando comparado a igual período do ano anterior, o PIB sofreu contração de 5,9% no 4º trimestre de 2015, a maior queda desde o início da série histórica iniciada em 1996. Na série mais antiga, é a menor taxa desde 1990, quando o PIB caiu 4,3%. Dentre as atividades econômicas, a Agropecuária cresceu 0,6% e a Indústria sofreu queda de 8,0%. A indústria de transformação apresentou contração de 12,0%. A queda de 2,7% dos serviços é a primeira já registrada na série histórica do IBGE. A atividade, que responde por 72% do PIB, vinha resistindo e ainda teve variação positiva em 2014, de 0,4% (FOLHA DE SÃO PAULO, 03/03/2016; O GLOBO, 04/03/2016b; IBGE, 2016a).

A despesa de consumo das famílias caiu 4,0% em relação ao ano anterior (quando havia crescido 1,3%), o que pode ser explicado pela *deterioração dos indicadores de inflação, juros, crédito, emprego e renda ao longo de todo o ano de 2015*. A despesa de consumo do governo

caiu 1,0% - também desacelerando em relação a 2014, quando cresceu 1,2% (IBGE, 2016b). A demanda doméstica brasileira, que incluiu consumo das famílias, do governo, os investimentos e tudo que foi importado descontando o que foi exportado, caiu bem mais que o PIB. A queda foi de 6,5%. É a primeira redução desde 2000 pelo menos, segundo o IBGE. Nem em 2009, quando o Brasil entrou em recessão, o país tinha reduzido sua demanda doméstica. O número mostra uma recessão mais profunda ainda. Se as previsões do mercado para a atividade econômica em 2016 se confirmarem, o país terá um segundo ano seguido de recessão. Se isso ocorrer, será a primeira vez que o país registrará dois anos consecutivos de contração na economia, de acordo com a série do IBGE, iniciada em 1948. Todas as seis vezes em que o país fechou o ano com PIB negativo foram sucedidas por uma rápida recuperação nos anos seguintes (O GLOBO, 03/03/2016).

Gráfico 61. PIB e PIB per capita: Taxa (%) de crescimento anual (2000-2015)



Fonte: IBGE

A partir de uma interlocução com Karl Polanyi, a análise do Brasil contemporâneo aponta para a supremacia do *princípio do liberalismo econômico* -, que visa estabelecer um *mercado autorregulável* por meio do *laissez-faire* como método - sobre o *princípio da proteção social* (POLANYI, 2000). A decrepitude dos indicadores sociais, o aprofundamento da

recessão, o declínio da renda dos mais pobres e a possibilidade de reversão do legado de inclusão dos últimos 13 anos sugerem que o que está em voga é uma grave crise do *Estado do Bem-Estar Social* e a *decomposição* do planejamento governamental do Novo-Desenvolvimentismo Democrático no Brasil. A crise - e a apatia decisória das elites político-econômicas que a sucede - é potencializada pelo *recrudescimento* das políticas recessivas de saneamento fiscal e financeiro instauradas nos anos 1990, quando da hegemonia do receituário neoclássico do *Consenso de Washington*.

Nesse sentido, o atual modelo econômico brasileiro e seu regime de acumulação de capital e de baixo crescimento emergiram das transformações estruturais dos anos 1990, promovidas pelas medidas liberalizantes e pelos interesses da alta finança, que já operava em mercados globais essencialmente rentistas e curto prazistas. Tecnicamente, o modelo instituído não o foi para o desenvolvimento do país, mas cumpria prioritariamente exigências internas - as pressões dos grandes bancos que haviam perdido os ganhos inflacionários com o Plano Real e para os quais, quando a inflação caiu, uma das medidas do Estado brasileiro foi a troca imediata da “hiperinflação” pelo “hiperjuro”, além dos programas governamentais PROER e PROES. No plano externo, os organismos internacionais, como o FMI, que são as instituições encarregadas de formatar as economias em desenvolvimento de acordo com os interesses das grandes potências e do capital financeiro internacional, pressionavam o governo para a implementação do novo consenso de política econômica (o famoso “tripé” ortodoxo: regime de metas de inflação + superávits fiscais primários permanentes + câmbio flutuante com viés de apreciação real (BRUNO, 2015).

Atrelada aos programas de privatizações, nos quadros de um padrão de inserção internacional subordinado às finanças globais, a abertura financeira e comercial do Brasil revelou-se amplamente favorável ao setor bancário e seus sócios nacionais e estrangeiros na acumulação rentista-patrimonial. Os governos petistas herdaram do PSDB esse modelo neoliberal-dependente-financeirizado²¹¹ e, optando por um projeto de poder e governabilidade a qualquer preço, jamais o questionaram ao assumirem o Executivo federal, mas lhe acoplaram novas políticas sociais distributivas e ampliaram as já existentes. De um ponto de vista analítico, o Estado e o governo apresentam-se completamente subordinados aos interesses dos grandes bancos e da alta finança liberalizada, tornando o Brasil ainda mais dependente no cenário

²¹¹ Os trabalhos sobre os processos de financeirização das economias atuais são unânimes em destacar que nesses regimes de crescimento econômico, não apenas os bancos centrais permanecem subordinados aos interesses da alta finança liberalizada, mas, a política fiscal perde autonomia e não pode ser mobilizada para promover o desenvolvimento industrial, como fazem os países asiáticos (BRUNO, 2015).

internacional e mais um estudo de caso entre os muitos já disponíveis sobre os processos de financeirização das economias atuais. Por isso as economias financeirizadas mantêm-se em trajetórias de baixo e instável crescimento. Trata-se de um fenômeno mundial, mas que guarda suas especificidades nacionais (BRUNO, 2015).

A subordinação do Estado é patente com a conseqüente perda de autonomia para formatarem e gerirem a política econômica em conformidade com as necessidades sociais e de forma compatível com uma estratégia consistente de desenvolvimento. O investimento produtivo de longo prazo permanece irrealizável sem os financiamentos providos pela tríade de bancos públicos BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Os mercados financeiros monitoram tudo, todos os passos do governo, como se a economia tivesse de se estruturar apenas ou prioritariamente para eles e não para as necessidades da indústria, dos trabalhadores e dos demais setores produtivos. Na economia brasileira atual, o padrão de inserção internacional, o regime monetário-financeiro e a concorrência oligopolista são as componentes-chave, pois hierarquicamente superiores, na arquitetura institucional em que se baseia o regime de crescimento. Hierarquicamente superiores significa que câmbio flutuante com viés de apreciação real, sistema de metas de inflação sob as mais altas taxas reais de juros do planeta e busca permanente de superávits fiscais primários que limitam as políticas pró-crescimento do Estado são peças necessárias, pois compatíveis com essa arquitetura formatada *pelos e para* os interesses dos setores beneficiários diretos do modelo econômico vigente (BRUNO, 2015).

De forma contrastante, a inserção da Ásia na economia global se deu por meio de reformas econômicas que trouxeram em seu bojo a visão (certa ou errada) de um mecanismo *pragmático* direcionado à eliminação de constrangimentos financeiros e produtivos específicos. Os países asiáticos de forma geral, ao invés de implementarem reformas como mecanismos para reverterem estratégias industrializantes existentes, colocaram-nas em prática visando a continuidade, a reengenharia e o fortalecimento de processos ambiciosos dentro de suas estratégias de desenvolvimento (FOLHA DE SÃO PAULO, 16/10/2015; KOHLI, 2004; PALMA, 2011). Já o padrão de inserção internacional do Brasil prioriza a acumulação financeira em detrimento do investimento produtivo e do potencial exportador do país. O Estado torna-se o fiador dos compromissos institucionalizados entre as finanças domésticas e os mercados globais, de maneira a garantir a continuidade da acumulação financeira com proeminência da renda de juros que ele mesmo é forçado a pagar. Apesar da zeragem da dívida pública externa, o endividamento público interno permanece em níveis muito elevados. Como principal eixo de um processo de financeirização muito diferente do observado em países com

taxas de juros baixas, *a dívida interna do Estado brasileiro torna-se um entrave para a expansão do investimento público e para a ampliação das políticas sociais*. O famigerado tripé ortodoxo pressupõe, para sua funcionalidade, a formatação neoliberal da economia brasileira (BRUNO, 2015). Eis o neoliberalismo resiliente, que, diante da tibieza da coalizão governativa dominante, degenera progressivamente o tecido social da democracia brasileira.

A manutenção de altos juros beneficia só a elevação da renda do capital de uma casta de 9 milhões de investidores. Tal dependência de trajetória dos juros reais elevadíssimos na economia brasileira eleva a desigualdade social através do enriquecimento financeiro sem a contrapartida de se obter maior poupança macroeconômica para ser canalizada ao investimento. Embora tenha melhorado, a distribuição de renda brasileira ainda é pior entre todos os países do G-15, pois tem o Índice de Gini mais elevado. Porém, a concentração de riqueza financeira é muito mais grave. São **8.967.859** milhões de investidores financeiros em fundos e depósitos bancários que possuíam, em junho de 2015, a média per capita de R\$ 82.540, sendo que para os 6,1 milhões do varejo essa média é R\$ 45.265 e para os 2,9 milhões do varejo de alta renda é R\$ 161.952. Entre os 98 milhões de depositantes de poupança, o saldo médio dos 85 milhões que tinham até R\$ 5.000 em sua caderneta era de apenas R\$ 482. Por sua vez, os 57.505 clientes do private banking tinham, em média per capita, R\$ 12.069.350! Essa é perversidade social fruto de análise equivocada de economistas. A manutenção de altos juros beneficia só a elevação da renda do capital dessa casta de 9 milhões de investidores que tem, praticamente, todas suas necessidades de consumo já atendidas. Penaliza o emprego e a renda do trabalho do resto da população economicamente ativa. Cresce só a poupança financeira, enquanto decresce a poupança macroeconômica (COSTA, 05/11/2015).

Diante disso, as metas do *planejamento nacional de longo prazo* (saúde, educação, proteção social, habitação, segurança, infraestrutura) do Estado brasileiro são cada vez mais suplantadas pelas metas de inflação e de superávit primário para o pagamento dos juros da dívida. Trata-se da primazia do *rentismo* sobre os interesses nacionais. Pautadas em critérios intrinsecamente especulativos, de natureza estelionatária e sem nenhum compromisso com o desenvolvimento inclusivo, soberano e democrático, essas metas são oriundas das agências de rating e classificação de risco²¹², de organizações multilaterais e de instituições globalizadas

²¹² Em 09/09/2015, nove dias após a presidente Dilma enviar ao congresso o projeto de Orçamento com déficit em 2016, a agência *Standard & Poor's* retirou do Brasil o grau de investimento. A agência *Fitch*, no dia 16/12/2015, agiu nesta mesma direção e, em 24/02/2016, a Moodys também rebaixou a nota de crédito do país que, agora, é considerado grau especulativo por três agências. O selo de bom pagador, que é um reconhecimento de que o Brasil é um lugar seguro para os investidores, costuma ser exigido por fundos de investimento e de pensão bilionários para aplicar em títulos de dívida de governos. Normalmente, pedem que a aplicação seja considerada grau de investimento por, pelo menos, duas das grandes agências. Quanto melhor a classificação, menor o custo da dívida

como *Standard & Poors, Fitch, Moodys*, FMI e Banco Mundial. A ação do Estado brasileiro é cada vez mais constrangida pelas ambições lucrativas e imediatistas do mercado financeiro (especulativo) tanto nacional como internacional. Isso reduz a margem de manobra para a implementação de políticas públicas, dissolve as capacidades do Estado, inviabiliza a consecução de uma visão estratégica e notabiliza a primazia do *mercado* sobre a *política*. Essa dinâmica perversa torna insustentável a manutenção e ampliação do Estado do Bem-Estar Social no Brasil.

Visto esse quadro de resiliência da ortodoxia convencional, que atua como um óbice ao *planejamento macroestrutural do Estado e da Nação*, ao interpretarmos o esgotamento do planejamento governamental à luz das *capacidades estatais* - conceituadas por WEAVER e ROCKMAN (1993) no capítulo introdutório -, sobretudo a partir dos números 4, 5, 7, 8 e 10, respectivamente, podemos identificar achados empíricos muito relevantes.

Primeiramente, o atual governo é marcado pela falta de coordenação de objetivos em atrito, ou seja, não se comunica entre si e tampouco com a sociedade que o reelegera e que é objeto de políticas públicas. Por conta da adoção de um programa econômico antagônico ao que fora proposto nas eleições presidenciais, vem perdendo a sua base social e tampouco se aproxima dela.

Em segundo lugar, o governo mudou o rumo da política macroeconômica em 2012 e baixou as taxas de juros a fim de estimular a competitividade entre os bancos públicos e privados para reforçar o investimento produtivo e minimizar o rentismo. Por parte da coalizão outrora desenvolvimentista, isso configurou uma verdadeira *inflexão* ao tentar domesticar o capitalismo financeiro. Não obstante essas iniciativas relevantes, o governo vem sendo *incapaz de impor perdas a grupos poderosos*, propiciando que a ortodoxia fiscal e o rentismo financeiro usufruam de hegemonia no Brasil, em detrimento da sociedade e de uma visão estratégica de ampla dimensão.

Terceiro, o governo reeleito vem representando e satisfazendo – mediante sucessivas elevações da taxa de juros - os interesses poderosos e mais organizados do capitalismo rentista/parasitário vinculado às finanças internacionais e integralmente dissociado dos interesses nacionais. Por outro lado, os interesses difusos e menos organizados provenientes da

para o país. O grau de investimento é uma condição atribuída por agências internacionais de classificação de risco a papéis, empresas ou países para definir que se trata de um investimento seguro, ou seja, com baixo risco de calote. Cabe lembrar que a S&P foi a primeira agência de classificação de risco a elevar o Brasil ao grau de investimento, em abril de 2008, no segundo mandato do presidente Lula. Depois, *Fitch* (maio de 2008) e *Moody's* (setembro de 2009) também deram a mesma chancela ao país (EL PAÍS BRASIL, 10/12/2015; ESTADÃO, 02/01/2016; FOLHA DE SÃO PAULO, 09/09/2015, 16/12/2015, 24/02/2016; O GLOBO, 17/02/2016).

sociedade são relegados a um patamar secundário dado o perfil insulado, centralizado e pouco propenso a negociações da Presidência da República.

Quarto, a *estabilidade política*, essencial para que as políticas públicas possam ter tempo de maturação na sua implementação, constitui a exceção num contexto de escândalos de corrupção envolvendo a classe política, burocratas do Estado, grandes conglomerados econômicos e elites empresariais. A crise política e institucional se agrava cada vez mais tendo em vista as fraturas na coalizão governativa, os conluios golpistas, a paralisia decisória e a possibilidade de interrupção do mandato da presidente reeleita democraticamente.

Em quinto e último lugar, o governo vem sendo incapaz de gerenciar divisões políticas no seio de sua tecnoburocracia formuladora da política macroeconômica, de modo a garantir que não haja atritos internos. Um exemplo é o conflito entre o Ministro da Fazenda, Joaquim Levy; por um lado, e a ala política do governo e do Ministério do Planejamento - encabeçado por Nelson Barbosa - acerca do tamanho do aperto nas contas públicas para garantir o cumprimento da meta de superávit primário em 2015, ou seja, a economia para o pagamento dos juros da (imensa) dívida pública do Estado brasileiro. Embora Nelson Barbosa tenha obtido êxito neste conflito e sido posteriormente alçado ao principal cargo do Ministério da Fazenda, após a saída do ortodoxo Joaquim Levy, não há garantias de mudança de rota no sentido de uma *guinada desenvolvimentista na política macroeconômica*, tendo em vista as pressões do mercado financeiro, do bombardeio sistemático da grande imprensa e das expectativas negativas dos agentes econômicos para a retomada do investimento.

Interpretando para o caso brasileiro a definição de *capacidades estatais* de STEIN e TOMMASI (2001), também presente no capítulo introdutório, a coalizão governativa atual mostra-se cada vez mais incapaz de possibilitar a coerência entre as diferentes esferas de políticas, de modo a que as novas políticas propostas são incompatíveis com as já existentes. Nos últimos anos, as diferentes esferas governamentais foram reconfiguradas estrategicamente para a promoção de políticas de inclusão social, transferências de renda e valorização do salário mínimo, responsáveis pela substancial queda das desigualdades. Ora, o que propõe o PMDB, principal partido que integra a “base aliada” dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, em documento lançado em 29/10/2015 - no caso de afastamento da presidente do cargo e da subsequente feitura de um governo de transição - é a mais aviltante incoerência entre as políticas já existentes e as “novas”. O programa chamado paradoxalmente “Uma ponte para o futuro” e integralmente apoiado pela grande imprensa em editoriais (O GLOBO, 31/10/2015), constitui um retrocesso ao passado neoliberal, na medida em que propõe a desindexação dos recursos

orçamentários para a saúde, educação e benefícios previdenciários. Ademais, ancorado no “tripé macroeconômico”, o texto defende que é indispensável que se elimine a indexação de qualquer benefício ao valor do salário mínimo. Esse ultraje aos princípios e conquistas sociais da Carta Magna de 1988 deverá ser feito em nome do “equilíbrio fiscal”, cujo objetivo é gerar superávit fiscal para honrar o pagamento dos juros da dívida pública. O excerto abaixo do documento revela o caráter impiedoso e austero do programa com relação a esmagadora parcela da sociedade brasileira, que arcará com os custos de sua eventual implementação:

Sem um *ajuste de caráter permanente* que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não vai retomar seu crescimento e a crise deve se agravar ainda mais (...) Nosso desajuste fiscal chegou a um ponto crítico. *Sua solução será muito dura para o conjunto da população, terá que conter medidas de emergência*, mas principalmente reformas estruturais²¹³. Nos últimos anos é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado (...) Tudo isto parece mostrar que o nosso desequilíbrio fiscal tem muitas faces e foi se constituindo ao longo do tempo. Só um *choque institucional* pode revertê-lo, bem como uma visão integrada da questão e muita lucidez e autoridade política (UMA PONTE PARA O FUTURO, PMDB, 29/10/2015)

Diversos elementos da crise incidiram sobre a capacidade da presidenta de governar, entre os quais vale a pena destacar: o colapso da aliança congressual de sustentação do governo que aponta para elementos de instabilidade no próprio presidencialismo de coalizão; a forte mobilização da opinião pública contra a presidenta que é decorrência da quebra da hegemonia do PT sobre o campo participativo; o forte impacto da Operação Lava Jato sobre o PT e sobre a base do governo associado a uma total incapacidade do governo de estabelecer de forma equilibrada os termos da autonomia da Polícia Federal. O agravamento dos impasses vividos pela democracia brasileira, no início de dezembro de 2015, envolveu os seguintes elementos: a votação do pedido de abertura de processo contra o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha; a elaboração de um parecer acusando-o de mentir à CPI da Petrobrás e a aceitação por Cunha do pedido de impeachment da presidenta Dilma Rousseff. Todos estes

²¹³ As “reformas estruturais” não incluem uma tributação progressiva que desonere os mais pobres e atenuem a regressividade do sistema tributário brasileiro; não combatem rigorosamente a sonegação fiscal e; tampouco, defendem a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas. Ou seja, as “reformas estruturais” que o partido mais fisiológico e oportunista da República advoga são mais do mesmo: transferência de recursos públicos para o sistema financeiro, austeridade fiscal e retração de direitos constitucionais consagrados. O resultado direto e imediato dessa agenda, portanto, é a individualização dos ganhos e a socialização das perdas para o conjunto majoritário da população, que sofrerá com mais recessão, desemprego, arrocho salarial e a depreciação do tecido social.

elementos apontam para uma saída político/judicial para a crise que poderá abalar o equilíbrio entre os poderes construído ao longo dos últimos 30 anos (AVRITZER, 2016).

Essas análises corroboram o declínio das capacidades do Estado brasileiro de dar prosseguimento ao planejamento governamental de longo prazo, bem como a debilidade de pensar estrategicamente a Nação fora dos parâmetros macroeconômicos da (malfadada) austeridade fiscal.

4. 6 Considerações finais

A partir de quatro temas macroestruturais, estratégicos e centrais, o propósito deste capítulo foi analisar o *Planejamento Governamental do Novo Desenvolvimentismo Democrático* (2003-2016). O primeiro diz respeito a chegada inédita à Presidência da República de um líder sindical e trabalhista, que retoma o papel protagonista do Estado na promoção do desenvolvimento e elege a *dimensão social* como prioridade das políticas públicas. Não obstante, tendo em vista o clima de terrorismo perpetrado pelo mercado financeiro, Lula adotou políticas tão ou mais ortodoxas que o seu antecessor, a fim de controlar a inflação, estabilizar a macroeconomia, garantir um superávit primário robusto para o pagamento dos juros da dívida pública e acalmar os investidores especulativos.

O segundo concerne à *inflexão heterodoxa* operada na política macroeconômica, propiciando um *amplo processo de inclusão social sustentado no longo prazo*, que ampliou a rede de proteção social, instituiu uma política de valorização do salário mínimo, retraiu as desigualdades históricas e a extrema pobreza. *O Estado dotou-se de capacidades institucionais e burocráticas para o planejamento do desenvolvimento capitalista com distribuição de renda e inclusão social*. A ação política democrática efetivamente fez a diferença. Na Era Lula, a opção por incluir os pobres num contexto de crescimento econômico diferiu substancialmente no planejamento governamental liderado pelo Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário. A despeito do elevado crescimento durante o “milagre econômico”, os pobres foram abandonados pelo Estado e sujeitos a própria sorte. Evidentemente que havia margem de manobra econômica para que o autoritarismo inserisse os setores excluídos no mercado interno de consumo de massas por meio de ganhos de renda e salariais, mas ocorre que isso não era uma prioridade política do regime. A prioridade política das elites tecnocráticas do autoritarismo foi tratar de forma benevolente as elites econômicas e relegar a última instância os segmentos populares e

trabalhadores, subjugados à pobreza extrema, à repressão e ao cerceamento das liberdades individuais. No Novo Desenvolvimentismo Democrático, o país projetou-se internacionalmente e foi o que mais reduziu as desigualdades sociais entre os BRICs, sobretudo na década de 2000. Certamente isso seria impossível se o Brasil adotasse acriticamente o obsoleto receituário neoclássico dos anos 1990. Mesmo num contexto de baixo crescimento do PIB, o governo Dilma manteve os ganhos de renda dos trabalhadores, a política de valorização do salário mínimo, fortaleceu os programas sociais de transferência de renda e dotou o Estado de capacidades para reduzir significativamente a pobreza extrema no país, *inaugurando a primeira geração de crianças que não passaram fome e estão na escola*.

O terceiro problematiza os impactos distributivos das políticas de planejamento governamental, que resultaram na emergência de mais de 35 milhões de brasileiros à “Nova Classe Média”, configurando a criação de um mercado doméstico de consumo de massas, um dos objetivos centrais do programa de governo do PT. À luz de um debate entre economistas, de um lado; e sociólogos, filósofos e cientistas políticos, de outro; procurou-se desmistificar a retórica economicista, governamental e do senso comum midiático que sustenta a existência de uma “Nova Classe Média” no Brasil. Mais do que isso, explorou-se o *perfil multidimensional*, complexo e precarizado das classes populares que, na última década, tiveram acesso ao mercado de bens de consumo duráveis via aumento do salário mínimo, políticas sociais focalizadas, transferências governamentais e acesso ao crédito. Em hipótese alguma, essas camadas trabalhadoras podem ser equiparadas à classe média tradicional, que usufrui de *segurança econômica, padrões de consumo e estilos de vida distintos*, como escola privada para os filhos, empregada doméstica, planos de saúde, viagens caras para o exterior nas férias etc. Ademais, possui *capital cultural e tempo livre* para se dedicar a aquisição de conhecimentos necessários ao êxito profissional no mercado competitivo. Por outro lado, as classes trabalhadoras que emergiram durante o *lulismo* são marcadas por qualificação profissional e salários baixíssimos, moram em favelas majoritariamente, chegam a realizar dupla jornada de trabalho, estudam em escolas públicas ruins e estão sujeitas a toda sorte de exploração num mercado de trabalho ainda marcado pela volatilidade, informalidade e rotatividade. Eis a classe de batalhadores típica do capitalismo financeiro que goza de hegemonia no Brasil. Isso mostra o quanto é necessário e indispensável o Estado brasileiro planejar estrategicamente políticas públicas para este segmento que representa a maioria da população, mas que usufrui de serviços públicos (educação, saúde, moradia, saneamento básico, transporte público) de qualidade muito precária. A ênfase no consumo individualista “da porta para dentro” e não no consumo universal “da

porta para fora” somente perverte a capacidade de o Estado prover bens públicos de qualidade e universais para esse estrato social historicamente marginalizado pelas elites dirigentes. A adoção de políticas macroeconômicas assentadas na austeridade e na retração de direitos sociais (seguro desemprego e abono salarial), como as iniciadas no fim de 2014, somente penalizam essa camada social. Isso faz com que as políticas de inclusão de longo prazo que contribuíram para a emergência dos mais pobres sejam desmontadas rapidamente e com impactos sociais catastróficos.

O quarto e último tema macroestrutural diz respeito a uma miríade de fatores que tem contribuído para o esgotamento do planejamento governamental de longo prazo do Novo Desenvolvimentismo Democrático. Mais do que isso, ele vem dando sinais de exaustão porque suas elites políticas que emergiram ao poder em 2003 compactuaram com os setores mais retrógrados e arcaicos da sociedade brasileira, e sequer contestaram as alianças tradicionais para assegurar a governabilidade a todo custo. Foram incapazes de romper com o tripé macroeconômico ortodoxo, que duplicou o desemprego em um ano, deteriorou a renda dos mais pobres e vem provocando a reversão do maior legado social do planejamento de longo prazo no Brasil, que é a inserção de um vasto contingente de setores populares (outrora abandonados à própria sorte) ao mercado formal de trabalho. Num contexto de chantagem parlamentar, de penetração do poder econômico na política, de conluio golpista, de crise fiscal do Estado, de um escândalo de corrupção de grandes proporções econômicas, de ausência de reformas estruturais como a taxação dos mais ricos e de aguçamento do conflito distributivo, chegou-se a um patamar insustentável de manutenção desta coalizão governativa fracionada, fragmentada e fraturada. Prováveis soluções no campo progressista para minimizar os efeitos deletérios da crise fiscal – como a tentativa de recriação da CPMF – são fortemente rejeitadas pelo empresariado, pelas elites parlamentares de oposição, pela fração financeira do capital e pela imprensa conservadora. Criando um clima de “terrorismo”, a imprensa exacerba o problema econômico para justificar uma política de austeridade e arrocho das políticas fiscal e monetária.

As elites político-econômicas do Brasil são marcadas pela falta de consenso e de concepção estratégica de longo prazo. Afeitas ao imediatismo, só defendem corte de gastos públicos e retração de conquistas sociais em momentos de crise. No plano político impera o antirepublicanismo, a falta de visão nacional e o facciosismo. No âmbito econômico, viceja o caráter predatório das elites, refratárias a quaisquer tentativas de reformas de cunho socialdemocrata, progressista e desenvolvimentista, como a taxação de fortunas. Por estas razões, o Estado brasileiro vem sendo acometido por uma governabilidade precária ou, no caso

extremo, pela ingovernabilidade. Isso inviabiliza o Estado planejar estrategicamente políticas públicas de amplo alcance para a Nação.

O Brasil está subjugado à volição especulativa e estelionatária dos mercados financeiros e das agências de classificação de risco, que contam com o beneplácito da grande imprensa corporativa. O rentismo financeiro viola os princípios da *Constituição de 1988*, dedicada à construção de um Estado Social, e cujas premissas são a ampliação da rede de proteção social, a universalização das políticas públicas e a promoção da cidadania. Tais medidas, portanto, demandam a expansão do gasto social público, o que é incompatível com a retórica ortodoxa vigente no Brasil assentada em ganhos de curto prazo. Há 3 elementos fatais da dinâmica econômica recente: investimento público decadente, taxa de juros elevadíssima e redução de gastos governamentais. Inviabiliza-se a instauração de um Projeto Nacional e de um planejamento governamental de longo prazo, inclusivo e sustentável no tempo. Aguça-se, portanto, a transferência de renda da sociedade para o setor bancário-financeiro parasitário, aumentando exponencialmente o lucro dos bancos e reduzindo a massa salarial dos trabalhadores. Não há *Estado do Bem-Estar Social* que resista à tamanha predação liderada pelo sistema financeiro. De forma perversa, os economistas brasileiros porta-vozes das agências de classificação de risco e com forte ressonância na grande imprensa defendem o argumento de que *as despesas públicas não cabem no tamanho do Brasil* e que o Estado deve priorizar o pagamento de juros da dívida pública. Isso evidencia a letalidade de uma dinâmica financeira apátrida, que é insustentável para a sociedade brasileira.

Diante do quadro adverso em curso, torna-se urgente a emersão de uma coalizão política com capacidade de liderança, penetração na sociedade e que estabeleça um governo forte estruturador de um *Projeto Nacional Desenvolvimentista* de cunho *Soberano, Popular e Trabalhista*. Ela deverá efetuar uma coalizão política global com os países em desenvolvimento (como a China, Rússia, etc.) de forma a contrarrestar o poder hegemônico do capitalismo financeiro. Da mesma que o capital financeiro se articula mundialmente, torna-se imperioso o nascimento de uma coalizão global desenvolvimentista para restabelecer o primado da *política* no Brasil. Entretanto, inexistente uma coalizão política desenvolvimentista dotada de uma liderança estadista no curto e médio prazo. Soma-se a isso o fortalecimento do poder ideológico do discurso ortodoxo na economia, na política e na sociedade brasileira, promovendo o arrefecimento das vozes dissonantes. Em relativa convergência com o pensamento de Karl Polanyi quanto à primazia do mercado autorregulável, Charles Lindblom chama atenção para o fato de que o mercado aprisiona o processo de tomada de decisão política bem como restringe

as tentativas de melhorar as instituições. O ponto central, portanto, é que *o sistema de mercado aprisiona a política* (LINDBLOM, 1982). O Brasil de hoje não foge a esta realidade.

CONCLUSÃO COMPARATIVA E ACHADOS EMPÍRICOS DA TESE

Esta pesquisa teve como objetivo escrutinar o Estado brasileiro sob regimes políticos antípodas (autoritarismo/democracia) e por meio da perspectiva analítica do *planejamento governamental de cunho macroestrutural*. No bojo da trajetória institucional do intervencionismo estatal, desde os anos 1930 até o limiar de 2016, abriu-se, portanto, a complexa “caixa preta” do capitalismo, das *capacidades estatais* e das políticas públicas do Brasil. Isso propiciou a revelação de achados teórico-empíricos significativos, inovadores e com o objetivo de *nortear estrategicamente a ação do Estado brasileiro para o aprimoramento de seu padrão de intervenção política, social e produtiva* para os próximos anos. É importante enfatizar que a condição principal para que esta intervenção seja exitosa é não operar dentro dos cânones imediatistas da ortodoxia convencional, que é cada vez mais resiliente, pois inviabiliza o Estado planejar o desenvolvimento nacional no longo prazo.

Para dar concretude analítica e esta conclusão comparativa, convém retomar a *questão inicial* que motivou esta pesquisa assim como aquilatar a forma pela qual ela foi operacionalizada e respondida. Ei-la: *Na ordem corporativa e capitalista brasileira, quais os efeitos dos regimes políticos AUTORITÁRIO (1964-1985) e DEMOCRÁTICO (2003-2016) na conformação do planejamento governamental?*

Em sua primeira fase, as modalidades de planejamento governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário e do Novo Desenvolvimentismo Democrático adotaram políticas ortodoxas de controle da inflação e estabilização monetária. Neste último caso, a preservação e o aprofundamento da ortodoxia neoliberal como uma linha de continuidade com o governo FHC constituíram uma imposição dos mercados financeiros para que a coalizão novodesenvolvimentista assegurasse a governabilidade. Num segundo momento, porém, delineou-se uma inflexão heterodoxa que impulsionou as forças produtivas para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, ora com exclusão social (Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário), ora com inserção de um vasto contingente de excluídos ao corpo político da Nação (Novo Desenvolvimentismo Democrático). A inflexão heterodoxa do Novo Desenvolvimentismo Democrático na política macroeconômica deu-se por meio da substituição de segmentos da burocracia econômica vinculados às políticas pró-austeridade. Além disso, a dimensão social foi concebida como uma prioridade estratégica das políticas públicas, incrementaram-se os investimentos produtivos, ampliou-se a rede de proteção social

e implementou-se uma política de valorização do salário mínimo, propiciando ganhos reais de renda para os setores populares tradicionalmente excluídos da sociedade brasileira. *Os dados empíricos mobilizados nesta pesquisa mostraram que, pela primeira vez, na História do Brasil, a questão social foi elencada como prioridade estratégica das políticas públicas do Estado e tiveram sustentabilidade no longo prazo.* Milhares de empregos foram gerados via aumento da formalização no mercado de trabalho, a pobreza extrema foi praticamente extirpada e os setores populares foram inseridos no mercado doméstico de consumo de massas, tendo acesso a bens de consumo duráveis antes restritos à classe média que ascendeu durante o Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário. No quadro da crise financeira sistêmica de 2008, o Novo Desenvolvimentismo Democrático priorizou políticas de corte genuinamente socialdemocrata: desmercantilização da força de trabalho dos mais pobres, investimento em formação de capital humano e erradicação da extrema pobreza. Eis a importância central das políticas econômicas heterodoxas.

O planejamento governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário foi crucial para alavancar a modernização da estrutura produtiva, a dinamização capitalista, o crescimento econômico exacerbado, a expansão empresarial do aparelho de Estado e o aprofundamento da industrialização substitutiva de importações. Não obstante, as reformas financeiras, fiscais, trabalhistas e administrativas implementadas discricionariamente para alavancar o desenvolvimento do capitalismo brasileiro na primeira fase do ciclo autoritário de poder foram levadas a efeito mediante brutal concentração social da renda. Conforme mostraram os dados do Censo de 1970, que foram analisados por diversos intelectuais e economistas, *a questão distributiva foi negligenciada e relegada à última instância pelos tecnocratas incumbidos da formulação da política econômica.* Os poucos investimentos em áreas sociais como integração social, saúde/saneamento, agricultura e educação (básica) mostram o quão *irrelevante* foi a *questão social* na agenda de políticas públicas do regime. Com o suporte de leis e decretos, recursos foram retirados das áreas sociais do orçamento e drenados para as aplicações em transportes e energia, o que foi mais flagrante após o AI-5 (CAMPOS, 2014). *De fato, a questão social não foi uma prioridade estratégica das políticas públicas do regime; mas, sim, o tratamento prioritário e privilegiado concedido às elites econômicas, incrustadas, por seu turno, no aparato estatal.*

Tanto o Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário como o Novo Desenvolvimentismo Democrático passaram por períodos de crescimento econômico via implementação de políticas macroeconômicas heterodoxas. No primeiro caso, o pujante “milagre econômico” (1968-1973),

no qual o Brasil chegou a crescer a taxas de 13%, foi marcado pelas seguintes características: conjuntura mundial favorável, juros baixos, alta liquidez no mercado financeiro de crédito internacional e expansão do empresariado da construção civil. No segundo caso, o “milagre econômico” do governo Lula, ainda que *bem menos expressivo que o primeiro*, foi determinado pelos seguintes condicionantes: boom das commodities, crescimento da China e liquidez no mercado financeiro internacional, resultando em um processo inédito de crescimento econômico com distribuição de renda e retração das históricas desigualdades sociais estruturais.

Tendo em vista o II PND e o subsequente discurso antiestatista, o ímpeto desenvolvimentista do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário foi vetado pelas ambições curto-prazistas e lucrativas da fração do capital financeiro e de setores do empresariado em conluio com a grande imprensa corporativa. Diante dos desdobramentos da crise do petróleo de 1973, o II PND recusa a ortodoxia convencional e reforça a intervenção do Estado para o aprofundamento da industrialização substitutiva de importações. Nele, o Estado assume a vanguarda na construção de um projeto capitalista de longo prazo e prioriza as grandes empreiteiras de obras públicas, dotadas de grande potencial de capital, técnico e político. Desta forma, buscou-se marginalizar ou integrar de forma subordinada o sistema financeiro privado, cuja reação esboçava pânico diante das decisões governamentais. Essa política foi similar a do Novo Desenvolvimentismo Democrático, quando a presidente Dilma Rousseff, ao instaurar a Nova Matriz Macroeconômica - tão abominada pelos economistas vinculados ao malfadado receituário ortodoxo - tenta domesticar o capitalismo financeiro e limitar os ganhos rentistas dos bancos para viabilizar o investimento produtivo. No autoritarismo, a campanha contra a estatização cria condições para a crise do pacto autoritário modernizante e a possibilidade de aliança entre o empresariado e os setores democráticos. No caso do governo Lula, não houve a imposição de ônus aos grupos dominantes. Dilma atuou nessa direção ao fortalecer a capacidade do Estado no sentido de extrair recursos da sociedade e impor custos aos grupos dominantes, todavia, fora destituída do cargo. Na história brasileira, toda vez que se tentou mudar a equação distributiva de “socialização das perdas e privatização dos ganhos” para “socialização dos benefícios e apropriação individualizada das perdas”, os chefes de Estado caíram. Getúlio Vargas suicidou-se, João Goulart foi deposto pelos militares e Dilma sofreu impeachment, ou seja, um golpe parlamentar travestido de legalidade democrática.

O momento democrático que começa em 1984 é um contexto ou uma relação funcional, até porque houve um período democrático que é o interregno neoliberal (1990-2002). Assim sendo, democracia não necessariamente é um fenômeno redistributivista. Daí a importância do

projeto nacional e de sua operacionalização, pois a forma como o Estado, os atores estratégicos e as elites reordenam os mecanismos redistributivos colore a ideia de projeto político nacional. Portanto, os regimes políticos têm importância para a distribuição de renda e riqueza no capitalismo, desde que instrumentalizados por coalizões de poder comprometidas com uma estratégia nacional orientada para a inclusão.

À diferença do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, singularizado pela concentração, pelo fechamento e pela centralização do processo decisório, o Novo Desenvolvimentismo Democrático, sobretudo no governo Lula, institucionalizou mecanismos de concertação no âmbito do planejamento governamental, como o CDES e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas, propiciando maior interlocução entre o Estado e a sociedade civil nas instâncias decisórias de políticas públicas. Eis a importância da variável regime político (democrático) na conformação de uma (inérita) estratégia de planejamento governamental alicerçada no crescimento econômico com distribuição de renda, inserção social e participação popular nos processos decisórios. O governo Dilma, contudo, dado o seu perfil insulado e pouco propenso a negociações, não deu continuidade a esta engenharia institucional de cunho participativo e deliberativo.

Em virtude do modo pelo qual os seus respectivos arranjos institucionais foram orientados, as políticas de planejamento governamental tanto do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário como do Novo Desenvolvimentismo Democrático suscitaram complexos debates sobre o caráter paradigmático da distribuição de renda no Brasil. No primeiro caso, a divulgação dos dados do *Censo Demográfico de 1970* mostraram o agravamento da desigualdade na apropriação dos frutos do crescimento durante os anos 1960 assim como *o caráter irrefutável do regime em não fazer concessões às demandas salariais dos trabalhadores*, subjugados ao cerceamento de suas liberdades e ao arbítrio do poder instituído. Isso gerou uma controvérsia que opôs, de um lado, os economistas signatários do regime (Roberto Campos, Carlos Langoni, Mario Henrique Simonsen, Octávio Gouvêa de Bulhões, Eugênio Gudín), aferrados à *Teoria do Capital Humano* e à *Teoria da Produtividade Marginal*, de viés neoclássico e, portanto, contrários a quaisquer medidas de cunho distributivista; e, por outro lado, os economistas opositores ao regime, segundo os quais as políticas macroeconômicas do autoritarismo negligenciaram o estilo (excludente) do desenvolvimento capitalista brasileiro, que concede um tratamento diferenciado e privilegiado às elites. Além disso, o modelo econômico concentrador do regime priorizou o acesso a *bens duráveis e luxuosos de consumo conspícuo*, adquiridos exclusivamente por setores da classe

média para cima, que reproduzem os padrões de consumo peculiares aos EUA, o que obstou a propulsão de um mercado interno de consumo de massas. No Novo Desenvolvimentismo Democrático, entretanto, o grande debate sobre a distribuição de renda emergiu como reflexo das políticas de planejamento estatal, que convergiram para a inserção de 40 milhões de pessoas ao mercado doméstico de consumo de massas e inseriram de forma inédita *a questão social como prioridade estratégica das políticas públicas e do projeto nacional*. Daí a reconfiguração do aparato estatal e das políticas econômicas a partir do final do primeiro mandato do presidente Lula na direção do desenvolvimento capitalista com distribuição de renda e inclusão das camadas populares historicamente marginalizadas. De fato, quando comparadas às classes excluídas do processo de modernização engendrado pelo Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, sujeitas à repressão desmedida, à supressão das organizações sindicais enquanto instrumentos canalizadores de suas demandas e aos salários aviltantes, as camadas populares que ascenderam socialmente durante o Novo Desenvolvimentismo Democrático tiveram maior poder de barganha frente ao patronato empresarial e acesso a bens duráveis de consumo (eletrodomésticos, automóveis, etc.) - outrora inacessíveis - via aumento da renda propiciado pelo progressivo fortalecimento do arcabouço protetivo da *Seguridade Social*²¹⁴ instituído na Constituição de 1988: transferências governamentais (BPC), saúde pública universal, previdência social, política de valorização do salário mínimo e políticas sociais focalizadas como o Bolsa Família. Isso significa dizer que a inserção dos pobres ao corpo político da Nação via projeto nacional - se considerarmos a derrocada do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário em 1985, quando do advento da Nova República - demorou duas décadas para ser materializado via cumprimento (efetivo) das premissas socialdemocratas da Carta Magna de 1988. Ou seja, os pobres do Novo Desenvolvimentismo Democrático passaram a ter acesso aos

²¹⁴ A Constituição Federal de 1988 representa uma profunda transformação no padrão de proteção social brasileiro, consolidando, na lei maior, as pressões que já se faziam sentir havia mais de uma década. O modelo da seguridade social passa a estruturar a organização e o formato da proteção social brasileira, em busca da *universalização da cidadania*. Busca-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e afrouxar os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Os benefícios passam a ser concedidos a partir das necessidades, com fundamento no princípio da justiça social, o que obriga a estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais. A inclusão da previdência, da saúde e da assistência como partes da seguridade social introduz a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania, que antes eram restritos à população beneficiária da previdência. Eis as características do novo padrão constitucional da política social: (1) a universalidade na cobertura; (2) o reconhecimento dos direitos sociais; (3) a afirmação do dever do Estado; (4) a subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e serviços nessas áreas; (5) uma perspectiva publicista de co-gestão governo/sociedade; (6) um arranjo organizacional descentralizado. Tal padrão de proteção social segue como norteador dos movimentos e lutas sociais, atravessando a burocracia pública, na defesa dos direitos sociais universais, tendo demonstrado sua capacidade de resistência às conjunturas mais adversas (FLEURY, 2008), como a grave crise fiscal e inflacionária que acometeu o Estado brasileiro nos anos 1980 e 1990.

bens antes monopolizados pelas classes médias tradicionais do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário.

Não obstante, o erro grosseiro do debate/discurso econômico convencional é classificar de Nova Classe Média (NCM) os setores marginalizados que ascenderam ao mercado de consumo de massas nos anos 2000, desconsiderando, por completo, o fato de que estão inseridos precariamente no mercado de trabalho, de usufruírem de um sistema educacional público/privado de qualidade insuficiente bem como de serviços de infraestrutura (saneamento básico, transportes, habitação) irrisórios. Apesar das críticas ao caráter individualizante e limitado da incorporação dos mais pobres ao mercado interno, cujo consumo material não está atrelado aos grandes processos sociais, ele pode ter efeitos para o conjunto da vida pública. As camadas pobres, por serem cidadãs, têm direito a tudo e o consumo é um direito desses atores que foram excluídos de uma sociedade que se modernizou, mas não permitiu o acesso desse segmento social a toda uma dinâmica de funcionamento de uma sociedade complexa de mercado.

O esgotamento do planejamento governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário configurou-se diante de baixas taxas de crescimento, de crise fiscal, de inflação elevada, de ruptura da coalizão empresarial de suporte bem como da emergência de novos atores sociopolíticos e sindicais contrapondo-se ao modelo concentrador e excludente legado pelo regime. Da mesma forma, o planejamento governamental do Novo Desenvolvimentismo Democrático está em fase de exaustão. E suas causas são diversas, porém, algumas delas são muito similares às do autoritarismo. São elas: recessão, baixo crescimento acumulado, crise fiscal do Estado, ausência de reformas estruturais (tributária, política, combate à sonegação, realização de uma Auditoria Cidadã da Dívida Pública Brasileira, etc.), exaustão do “presidencialismo de coalizão” para um partido de esquerda, deterioração dos indicadores sociais (emprego e renda), inflexão ortodoxa na política macroeconômica, instabilidade política advinda da tentativa sistemática de interrupção do mandato da Presidente da República reeleita democraticamente e a emergência de um escândalo de corrupção de imensas proporções, abarcando agremiações políticas, burocratas estatais, elites empresariais e grandes conglomerados econômicos de obras públicas. Esse conjunto de fatores vem minando as *capacidades estatais* de implementação de políticas de viés desenvolvimentista e de longa duração. Soma-se a isso a (tradicional) postura oportunista e curto-prazista do empresariado industrial, que se retirou da coalizão política de apoio ao Novo Desenvolvimentismo Democrático, suscitando a fratura do pacto social desenvolvimentista. Além de ser contrária à

instituição da CPMF e de defender o corte de gastos públicos como medida de ajuste fiscal, a FIESP vem apoiando publicamente – e juntamente com a grande imprensa - o impeachment da presidente reeleita Dilma Rousseff. Portanto, configura-se a impossibilidade de realização de uma coalizão, concertação ou pacto social de cunho desenvolvimentista em virtude da degeneração dos indicadores macroeconômicos, produtivos e sociais.

No fim do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, por ocasião da instauração do *Pacto Democrático-Popular de 1977* (BRESSER-PEREIRA, 2014), houve uma coalizão inédita entre o empresariado industrial e os trabalhadores, que tinha como ponto de consonância o restabelecimento da democracia. O capital industrial chegou a apoiar as demandas dos trabalhadores, premidos pelo desemprego e pelo arrocho salarial. A alta dos juros da dívida limitava os lucros dos industriais muito mais do que os reajustes salariais. Por outro lado, o fim do Novo Desenvolvimentismo Democrático assiste a um completo *descolamento* entre os anseios empresariais – que primam pela precarização dos direitos trabalhistas e pelo ímpeto autoritário/golpista, pervertendo a natureza do regime político democrático – e as reivindicações dos trabalhadores pela afirmação e aprimoramento dos direitos sociais. A postura autoritária do empresariado brasileiro prevalece ao longo do tempo e suas demandas imperantes (ainda) são imediatistas, curto-prazistas e particularistas.

No cenário contemporâneo, além de imiscuir-se com as práticas rentistas do setor financeiro parasitário e *boicotar* o investimento produtivo por ser avesso ao risco, o empresariado referenda a sua propensão fortemente golpista, contribuindo para liquefazer a coalizão de suporte ao Novo Desenvolvimentismo Democrático, após receber bilhões de subsídios, incentivos e desonerações do Estado. Isso somente reitera o fato de que a história do investimento no Brasil é a história do investimento público. O investimento privado jamais tomou a iniciativa. Portanto, a impossibilidade de consenso entre os atores estratégicos, a instabilidade política bem como o agravamento do conflito distributivo diante da recessão tornam incertos e erráticos os rumos do planejamento governamental de longo prazo no Brasil.

Isso vem abrindo um precedente para a primazia de políticas de austeridade via ultraje aos direitos sociais consagrados pela *Constituição de 1988*; pois, segundo o discurso ortodoxo convencional, os gastos sociais (saúde, educação, seguro desemprego, previdência e assistência social) não cabem mais no orçamento do Estado brasileiro. Para restabelecer o equilíbrio fiscal e a estabilização da dívida pública, é necessário rever o pacto político da redemocratização do país. Todavia, para pagar os juros de uma imensa e falaciosa dívida pública, não há restrição fiscal; há restrição fiscal para a execução de políticas públicas elementares ao bem-estar da

sociedade brasileira. Diante do esgotamento do Novo Desenvolvimentismo Democrático, as elites políticas antirrepublicanas e as elites econômicas predatórias caminham juntas para dilacerar a *Carta Magna*, marco do processo civilizatório brasileiro.

Finalmente, esta tese de doutoramento, de natureza versátil e multidisciplinar, buscou dar uma contribuição original à literatura ao abrir a “caixa-preta” do capitalismo e das políticas públicas no Brasil. Além disso, possibilitou a abertura de uma agenda de pesquisas futuras no sentido de perscrutar o multifacetado, instigante e apaixonante Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. (1992). “O Estado”. In JAGUARIBE, H. (org.). *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*. São Paulo: Paz e Terra.
- ABRANCHES, Sérgio. (1988). “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-33.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. (1985), *Os Despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. (1982), “Crise e Transição: uma interpretação do momento político nacional”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 25, n. 3, p. 307-329.
- ABRANCHES, Sergio Henrique H. de. (1978), “The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil”. *A Thesis Presented to the Faculty of the Graduate School of Cornell University in Partial Fulfillment for the Degree of Doctor of Philosophy*, August.
- ABREU, Marcelo de Paiva e FRITSCH, Winston. (1983), “As Lições da História: 1929 e 1979?” in ARIDA, Pécio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ABREU, Marcelo de P. (1990a). “Crise, Crescimento e Modernização Autoritária: 1930-1945”. In Marcelo de Paiva Abreu (Org.). *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- ABREU, Marcelo de P. (1990b). “Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964”. In Marcelo de Paiva Abreu (Org.). *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- ABRUCIO, Fernando L., PEDROTI, Paula e PÓ, Marcos V. (2010). “A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas”. In LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando e PACHECO, Regina (Orgs). *Burocracia e Política no Brasil - Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- ABRUCIO, Fernando (2005), “A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”, *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, junho. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>. Acesso em: 07/01/2016.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. (2007). “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”. *Revista de Administração Pública* [online]. vol.

41, n.spe, p. 67-86. ISSN 0034-7612. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>. Acesso em: 06/10/2015.

ABRUCIO, Fernando L. (2003), “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente” In Luiz Carlos Bresser-Pereira e Peter Spink (Orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

AFFONSO, Rui; SAMPAIO JR., Plínio e SCHWARTZ, Gilson. (1988), “Política econômica e democratização: o impasse brasileiro” In Fábio Wanderley Reis e Guillermo O’Donnell (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). (2014). Disponível em: http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=1268. Acesso em: 11/01/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). (2014). Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/default.asp?#>. Acesso em: 10/01/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). (2014). Disponível em: <http://www.antt.gov.br/>. Acesso em: 11/01/2014.

AGUIRRE, Basília Maria B. e SADDI, Fabiana da Cunha (1997), “Uma alternativa de interpretação do II PND”, *Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 4 (68), outubro-novembro.

ALMEIDA, Mansueto; LISBOA, Marcos e PESSÔA, Samuel. (2015), “Desequilíbrio econômico é estrutural e exige correções mais duras”, *Folha de São Paulo*, 19/07/2015. Disponível em: <http://app.folha.uol.com.br/#noticia/574947>. Acesso em: 27/01/2016. Acesso em: 30/08/2015.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (1999), “Negociando a Reforma: A Privatização de Empresas Públicas no Brasil”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 42, n. 3, Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 21/12/2015.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (1996), *Crise Econômica e Interesses Organizados: O Sindicalismo no Brasil dos anos 1980*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (1988), “Difícil caminho: sindicatos e política na construção da democracia” In Fábio Wanderley Reis e Guillermo O’Donnell (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

AMABLE, Bruno e PALOMBARINI, Stefano. (2009), “A Neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism”, *Socio-Economic Review*, vol.7, n.1, p. 123-143.

AMADEO, Edward (2015), “Descalabro desenvolvimentista”, *Valor Econômico*, 13/03/2015.

AMANN, Edmund e BAER, Werner (2000), “The Illusion of Stability: The Brazilian Economy Under Cardoso”, *World Development*, Vol. 28, Nº. 10, p. 1805-1819.

AMORIM NETO, Octávio. (2007). “O Poder Executivo, Centro de Gravidade do Sistema Político Brasileiro”. In Lúcia Avelar e Octávio Cintra, (Org). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Fundação Unesp Editora.

ANDRADE, Regis de Castro. (1982), “Brasil: A Economia do Capitalismo Selvagem” in Paulo J. Krischke (Org.), *Brasil: do “Milagre” à Abertura*. São Paulo: Cortez.

ANTUNES, Ricardo. (2015), “Governo macunaímico”, *Folha de São Paulo*, 17/03/2015.

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio e TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. (2010), “Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público”. In LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.) (2010), *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

ARAÚJO, Braz José. de. (1982), “Mudanças na Estrutura Social” In Paulo J. Krischke (Org.), *Brasil: do “Milagre” à Abertura*. São Paulo: Cortez.

ARBACHE, Jorge (2015), “Fim de um ciclo”, *Valor Econômico*, 23/09/2015.

ARBACHE, Jorge (2015), “Desemprego: e agora, José?”, *Valor Econômico*, 06/05/2015.

ARIDA, Pérsio. (1983a), “Introdução” in ARIDA, Pérsio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ARIDA, Pérsio. (1983b), “Austeridade, Autotelia e Autonomia” in ARIDA, Pérsio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ARRETCHE, Marta. (2015), “Conclusões – As políticas na trajetória da democracia à redução das desigualdades” In Marta Arretche (Org.), *Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora UNESP.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE (ABDIB). (2014). Disponível em: <http://www.abdib.org.br/index/index.cfm>. Acesso em: 21/01/2014.

AVRITZER, Leonardo. (2016), *Os Impasses da Democracia no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1. 153p.

BACHA, Edmar L. e MALAN, Pedro S. (1988), “A dívida externa brasileira: do milagre ao Fundo”. In: Alfred Stepan (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BACHA, Edmar L. (1983), “Por uma Política Econômica Positiva” in ARIDA, Pécio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BACHA, Edmar L. (1976), *Os mitos de uma década*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BACHA, Edmar L. (1975a), “Issues and Evidence on Recent Brazilian Economic Growth”, *World Development*, Vol. 5, Nos. 1-2, pp. 47-67.

BACHA, Edmar L. (1975b), “Recent Brazilian Economic Growth and some of Its Main Problems”, *Comunicação*, n. 25, Departamento de Economia, UnB, abril.

BACHA, Edmar e TAYLOR, L. (1973) “Unequalizing Spiral: A First Growth Model for Belíndia”, *Discussion paper*, n. 15, Departamento de Economia, UnB.

BACHA, Edmar. (1974), “Distribution and Growth in Belíndia: A Structuralist Synthesis”, *Comunicado*, n. 17, Departamento de Economia, UnB.

BAER, Mônica (1986), *A internacionalização financeira no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

BAER, Werner e KERSTENETZKY, Isaac. (1973), “The changing role of the State in the Brazilian economy”, *World Development*, Vol. I, Nº. 11, November.

BAER, Werner. (1978), “O Crescimento brasileiro e a Experiência do Desenvolvimento: 1964-1975”. In ROETT, Riordan (Org.), *O Brasil na Década de 1970*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

BAER, Werner (1983), *The Brazilian economy, growth and development*. New York: Praeger.

BAER, Werner (1977), “O crescimento brasileiro e a experiência desenvolvimentista: 1964-1974”. *Estudos Cebrap* (20), abr./maio/jul.

BAER, Werner. (1973), “The Brazilian boom 1968-1972: an explanation and interpretation”, *World Development*, Vol. 1, n. 8, August.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2012). *Copom reduz taxa Selic para 7,25% ao ano*. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pt-br/Paginas/nota_copom_10_2012.aspx. Acesso em: 15/10/2012.

BARBOSA FILHO, Nelson H. (2013) “Dez anos de política econômica”. In SADER, Emir. (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, p. 69-102.

BARBOSA FILHO, Nelson H. e PEREIRA DE SOUZA, José A. (2010), “A Inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda”, p. 1-42. Disponível em: <https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>. Acesso em: 01/02/2016.

BARELLI, Walter. (1986), “Tendências da Economia Brasileira no final de 1985” In Paulo Sandroni (Org.), *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez.

BARONE, Ricardo Strazzacappa; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth e MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. (2015), “A distribuição de renda durante o “milagre econômico” brasileiro: um balanço da controvérsia”, *Texto para Discussão*, IE-UNICAMP, Campinas, n. 215, fevereiro.

BBC BRASIL. (2015), “Escândalo da Petrobras ‘engoliu 2,5% da economia em 2015’”, 02/12/2015. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201_lavajato_ru. Acesso em: 21/01/2016

BECKER, Uwe (Ed.). (2014), *The BRICs and Emerging Economies in Comparative Perspective: Political Economy, Liberalisation and Institutional Change*. London: Routledge.

BELLUZZO, Luiz G. de M. (2013), “Governo perde batalha para mercado financeiro, e país está em camisa de 11 varas, diz Belluzzo”, *Folha de São Paulo*, 29/12/2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/12/1391113-governo-perde-batalha-para-mercado-financeiro-e-pais-esta-em-camisa-de-11-varas-diz-belluzzo.shtml>. Acesso em: 13/01/2014.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. (1975), “Distribuição de renda: uma visão da controvérsia”. In TOLIPAN, Ricardo e TINELLI, Arthur Carlos. (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

BENEVIDES, Maria Victória. de M. (1976). *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política (1956-1961)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BENEVIDES, Maria Victória e COMPARATO, Fábio. (1986), “A Constituinte e os Impasses da Nova República” In Paulo Sandroni (Org.), *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez.

BIER, Amaury G.; PAULANI, Leda M. e MESSENERG, Roberto P. (1988), “O Desenvolvimento em Xequê: Estado e Padrão de Financiamento no Brasil” In Lourdes Sola (Org.), *O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos tribunais Apec.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. (2015), “Uma avaliação social-desenvolvimentista sobre a evolução das políticas socioeconômicas no Brasil: 2003-2013”. In *Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro. Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento*. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, v.4. Disponível em: https://www.cgee.org.br/documents/10182/734063/CS6_CAEBS_v4_LIVRO_17022016_10256.pdf. Acesso em: 26/06/2016.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. (2014), “Estratégia de Desenvolvimento e as Três Frentes de Expansão no Brasil: um desenho conceitual”, *Texto para Discussão*, n. 1828, abril. Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1828.pdf. Acesso em: 26/01/2016.

BONELLI, Regis e RAMOS, Lauro. (1993), “Distribuição de renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70”, *Revista de Economia Política*, vol. 13, n. 2 (50), abril-junho, p. 76-97.

BONELLI, Regis. (1983), “Investimento e Emprego Face a Desequilíbrios Externos e Internos” in ARIDA, Pérsio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BOSCHI, Renato. (2013), “Politics and Trajectory in Brazilian Capitalist Development”. In Uwe Becker (Ed.). *The BRICs and Emerging Economies in Comparative Perspective: Political Economy, Liberalisation and Institutional Change*. London: Routledge.

BOSCHI, Renato. (2011), “Instituições, Trajetórias e Desenvolvimento: Uma Discussão a Partir da América Latina” In Boschi, Renato R. (Org). *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.

BOSCHI, Renato. (2006). “Setor privado, reestruturação econômica e democratização na América Latina”. In DOMINGUES, José M. e MANEIRO, Maria (Org). *América Latina hoje: conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BOSCHI, Renato. (1979), *Elites industriais e democracia*. Rio de Janeiro: Graal.

BOSCHI, Renato. e DINIZ, Eli. (1991). “O Corporativismo na construção do espaço público”. In Renato R. Boschi (Org.) *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., IUPERJ.

BOSCHI, Renato. e GAITÁN, Flavio. (2015), “Capacidades estatais e a dimensão político-institucional: um modelo analítico para focalizar as trajetórias recentes do Brasil e da Argentina. In BOSCHI, Renato e BUSTELO, Santiago (Orgs.), *Brasil e Argentina: políticas e trajetórias de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers.

BOSCHI, Renato e GAITÁN, Flavio. (2013), “Neodesenvolvimentismo”. In Anete Brito Leal Ivo (Coord.), *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social: 81 problemáticas contemporâneas*. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: FABESP (Coleção Trabalho e Contemporaneidade).

BOSCHI, Renato. e GAITÁN, Flavio. (2012), “Politics and Development: Lessons from Latin America”. In Renato Boschi and Carlos Henrique Santana (eds.) *Development and Semi-Periphery: Post-neoliberal Trajectories in South America and Central Eastern Europe*. New York: Anthem Press.

BOSCHI, Renato e GAITÁN, Flavio. (2008a). “Gobiernos Progresistas, Agendas Neodesarrollistas y Capacidades Estatales: La Experiencia Reciente en Argentina, Brasil y Chile”. In LIMA, Maria Regina. S. de. (Org). *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ.

BOSCHI, Renato e GAITÁN, Flávio. (2008b). “Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina”. *Caderno CRH*, vol. 21, n. 53, p. 303-319. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n53/a08v21n53.pdf>. Acesso em: 15/06/2013.

BOSCHI, Renato R. e LIMA, Maria R. S. de. (2002). “O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: Do Desmonte da Era Vargas ao Novo Intervencionismo Regulatório”. In Luiz Werneck Vianna. (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ. (pp.195-253)

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2016), “A Reforma Gerencial no Brasil: impactos e desafios”. In Maria Tereza Leme Fleury, Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio e Rodrigo Bandeira de Mello (Orgs.), *Capital humano, gestão pública e competitividade*. Rio de Janeiro: FGV.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2009). *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro: Elsevier.

BRESSER-PEREIRA, Luiz. C. (2013a), “Governo, empresários e rentistas”, *Folha de São Paulo*, 02/12/2013. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2013/50.Governo-empresarios-e-rentistas.pdf>. Acesso em: 05/12/2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz. C. (2013b), “Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo”. *Revista de Sociologia e Política*. [online], vol.21, n. 47, p. 21-29. ISSN 0104-4478. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/03.pdf>. Acesso em: 24/01/2014.

BRESSER-PEREIRA (2015a), “O estranho mas inevitável ajuste”. *Valor Econômico*, 10/04/2015.

BRESSER-PEREIRA. (2015b), “Além do ajuste, um acordo político”. *Folha de São Paulo*, 01/04/2015. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/articles/2015/28-AI%C3%A9m-do-ajuste.pdf>. Acesso em: 29/05/2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2014), *A Construção Política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1970), “Dividir ou multiplicar? A distribuição da renda e a recuperação da economia” In *Revista Visão*, 21 de novembro.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1973), “O Novo Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, n. 11. Rio de Janeiro: IUPERJ.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1987), “Partir do retorno da inflação”, *Folha de São Paulo*, 13/01/1987.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1978), *O Colapso de uma Aliança de Classes: a burguesia e a crise do autoritarismo tecnoburocrático*. São Paulo: Brasiliense.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2003), *Desenvolvimento e Crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo: Editora 34.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. (1998), *Reforma do Estado para a Cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo: Enap/Editora 34.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. (2003a), “Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado” In Luiz Carlos Bresser-Pereira e Peter Spink (Orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. (2003b), “Da administração pública burocrática à gerencial” In Luiz Carlos Bresser-Pereira e Peter Spink (Orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1982), *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. São Paulo: Editora Brasiliense.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1990), “Da crise fiscal à redução da dívida”. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.), *Dívida Externa e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio.

BRUNO, Miguel. (2015), “Ortodoxia e Pseudodesenvolvimentismo - nunca antes uma receita foi tão infeliz”. *Insight Inteligência*, Ano XVIII, n. 69, abril/maio/junho. Disponível em: <http://insightnet.com.br/inteligencia/pdfs/69.pdf>. Acesso em: 16/07/2015.

BUSCHANAN, James M. (1980), “Rent-seeking and profit seeking” In BUSCHANAN, James M. (Ed.). *Toward a theory of the rent-seeking society*. College Station, Texas, A & M University.

CAGED. (2016), “Síntese do Comportamento do Mercado de Trabalho Formal: Brasil – Balanço do Ano de 2015”. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4FF110CB015260E7D9F0650A/Brasil%20Dezembro%202015%20com%20acertos.pdf>. Acesso em: 21/01/2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2015), “Câmara aprova projeto que permite terceirização da atividade-fim de empresa”, 22/04/2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/486413-CAMARA-APROVA-PROJETO-QUE-PERMITE-TERCEIRIZACAO-DA-ATIVIDADE-FIM-DE-EMPRESA.html>. Acesso em: 20/07/2015.

CAMARGO, José Márcio. (1983), “Do Milagre à Crise” in ARIDA, Pêrsio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CAMPBELL, Gordon. (1972), *Brazil: Struggles for Development*. London: Charles Knight & Co. Ltd.

CAMPBELL, John, L. e PEDERSEN, Ove. K. (2007), “The Varieties of Capitalism and Hybrid Success: Denmark in the Global Economy”. *Comparative Political Studies*, Vol. 40, n. 3.

CAMPELLO, Daniela. (2015a), *The Politics of Market Discipline in Latin America: Globalization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAMPELLO, Daniela. (2015b), “Institucionalização Partidária e Consistência Programática: A Resposta da Esquerda a Ataques Especulativos na América Latina”. *Dados* [online], vol.58, n.2, p. 427-460. ISSN 1678-4588. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n2/0011-5258-dados-58-2-0427.pdf>. Acesso em: 01/02/2016.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. (1983). *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-Omega.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. (1988), “A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmocles”. In Alfred Stepan (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CAMPOS, Pedro. H. P. (2015), “Pagamento de propina na Petrobras transcende o PT e o PSDB”, *El País Brasil*, 18/03/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/18/politica/1426706268_112230.html. Acesso em: 20/07/2015.

CAMPOS, Pedro. H. P. (2014), *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: Editora da UFF.

CAMPOS, Roberto de O. (Org.). (1974a), “A Moldura Política nos Países em Desenvolvimento” In SIMONSEN, Mario H. e CAMPOS, Roberto de O. (Org.). (1974). *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio.

CAMPOS, Roberto de O. (Org.). (1974b), “A Opção Política Brasileira” In SIMONSEN, Mario H. e CAMPOS, Roberto de O. (Org.). (1974). *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio.

CARDOSO, Adalberto. (2010), *A Construção da Sociedade do Trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

CARDOSO, Eliana A. (1987), “Aprendiz de feiticeiro”, *Folha de São Paulo*, 14/01/1987.

CARDOSO, Fernando H. (1982), “A Questão da Democracia” In Paulo J. Krischke (Org.), *Brasil: do “Milagre” à Abertura*. São Paulo: Cortez.

CARDOSO, Fernando H. (1977), “Hegemonia Burguesa e Independência Econômica: Raízes Estruturais da Crise Política Brasileira” In Celso Furtado (Org.). *Brasil: Tempos Modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CARDOSO, Fernando H. (1973), “Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications” In Alfred Stepan (Ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven and London: Yale University Press.

CARDOSO, Fernando H. (1975), *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CARDOSO, Fernando. H. (2003). “Aspectos Políticos do Planejamento”. In Betty Mindlin (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.

CARDOSO, Fernando H. (1988), “Desenvolvimento associado-dependente e teoria democrática”. In Alfred Stepan (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. (1970), *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar.

CARDOSO Jr. José Celso (2014), “Política e Planejamento no Brasil: Balanço Histórico e Propostas ao Plano Plurianual 2016-2019”, *Texto para Discussão*, dezembro. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2020_web.pdf. Acesso em: 21/08/2015.

CARDOSO Jr. José. C. (2011), “O Estado Brasileiro e o Desenvolvimento Nacional: novos apontamentos para velhas questões”. In CARDOSO Jr. José. C. (Org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf. Acesso em: 26/11/2015.

CARDOSO Jr. José. C. (2010). “Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado”. In Eduardo Costa Pinto, José Celso Cardoso Jr. e Paulo de Tarso Linhares. (Orgs.). *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento*. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_vol3.pdf. Acesso em: 23/06/2013.

CARDOSO Jr. José. C. e GIMENEZ, Denis. M. (2011). “Crescimento Econômico e Planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente”. In CARDOSO Jr. José. C. (Org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf. Acesso em: 06/10/2015.

CARDOSO Jr. José Celso e GOMIDE, Alexandre de Ávila (2014), “Elementos para a Reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil do Século XXI: a década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento”, *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 5. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/140529_boletim_analisenpolitico_05.pdf. Acesso em: 17/12/2015.

CARDOSO Jr. José. C. e MATOS, Franco de. (2011), “Elementos para a Organização de um Sistema Federal de Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo federal em 2009”. In CARDOSO Jr. José. C. (Org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf. Acesso em: 26/11/2015.

CARNEIRO, Dionísio Dias. e MODIANO, Eduardo. (1990), “Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984”. In: Marcelo de Paiva Abreu (Org.). *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier.

CARNEIRO, Dionísio Dias. (1983), “O Terceiro Choque: é possível evitar-se a depressão?” in ARIDA, Pérsio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CARNEIRO, Dionísio Dias. (1994), “1974-1994: os desafios da estabilização postergada”. In: LAMOUNIER, Bolívar, CARNEIRO, Dionísio D. e ABREU, Marcelo de P. (Orgs.). *50 anos de Brasil: 50 anos de Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

CARNEIRO, Ricardo. (2002), *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Ed. Unesp/Ed. Unicamp.

CARTA AO POVO BRASILEIRO, 22/06/2002. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 01/02/2016.

CASTRO, Antonio Barros de e SOUZA, Francisco E. P. de (1985), *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CASTRO, Antonio Barros de. (1994), “Renegade Development: Rise and Demise of State-Led Development in Brazil” In William C. Smith, Carlos H. Acuña, and Eduardo A. Gamarra (Eds.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*. University of Miami: North-South Center Press.

CARVALHO, Eneuton D. P. de. (2011a). “O Aparelho Administrativo Brasileiro: Sua Gestão e seus Servidores – do período colonial a 1930”. In José Celso Cardoso Jr. (Org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol05.pdf. Acesso em: 06/10/2015.

CARVALHO, Eneuton D. P. de. (2011b). “O Aparelho Administrativo Brasileiro: sua Gestão e seus Servidores - de 1930 aos dias atuais” In José Celso Cardoso Jr. (Org.) *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol05.pdf. Acesso em: 06/10/2015.

CEPÊDA, Vera A. (2012), “Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo - um balanço histórico”. *Estudos Avançados*, vol, 26, n. 75, Maio/Agosto, p. 77-90. ISSN 0103-4014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n75/06.pdf>. Acesso em: 27/01/2014.

CHALMERS, Douglas. (1977), “The Politicized State in Latin America”. In James M. Malloy (Ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

CHAUÍ, Marilena. (2013), “Uma Nova Classe Trabalhadora” In Emir Sader (Org.) *10 Anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20130610051040/LulaeDilma.pdf>. Acesso em: 31/01/2016.

CHAUÍ, Marilena. (1986), “A Nova República: Democracia ou Autoritarismo Verde-Amarelo?” In Paulo Sandroni (Org.), *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez.

CINGOLANI, Luciana. (2013), “The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures”. Maastricht: UNO-MERIT. (Working Paper, n. 53). Disponível em: www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2013/wp2013-053.pdf. Acesso em: 20/04/2016.

CODATO, Adriano. (1997). *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil Pós-64*. São Paulo: HUCITEC/ANPOCS/UFPR.

COLLIER, Ruth B. e COLLIER, David. (1991), *Shaping the political arena*. Princeton: Princeton University Press.

COMIN, Alvaro A. (2015), “Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil: 1960-2010” In Marta Arretche (Org.), *Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora UNESP.

COMPARATO, Fabio Konder. (1982), “Segurança e Desenvolvimento” In Paulo J. Krischke (Org.), *Brasil: do “Milagre” à Abertura*. São Paulo: Cortez.

CONDÉ, Eduardo S. e FONSECA, Francisco. (2015), “A Macrodinâmica Social Brasileira: Mudanças, Continuidades e Desafios”. *Dados* [online]. 2015, vol.58, n.1, p. 151-186. ISSN 0011-5258. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n1/0011-5258-dados-58-1-0151.pdf>. Acesso em: 21/01/2016.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - CDES. (2012) Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/>. Acesso em: 20/06/2013.

COSTA, Fernando Nogueira da. (2015), “Paradoxo da parcimônia”, *Valor Econômico*, 05/11/2015.

COSTA, Fernando Nogueira da. e PINTO, Gabriel Musso de Almeida. (2015), “Impactos da pressão para concorrência bancária no mercado de crédito brasileiro”. In Carlos Henrique Santana e Wagner Iglecias (Orgs.). *Estado, Burocracia e Controle Democrático*. São Paulo: Alameda Casa Editorial.

COSTA, Frederico Lustosa da. (2008). “Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas”. *Revista de Administração Pública* [online]., vol.42, n. 5, p. 829-874. ISSN 0034-7612. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>. Acesso em: 06/10/2015.

COSTA, Jorge Gustavo da. (1971), *Planejamento Governamental. A Experiência Brasileira*. Rio de Janeiro: FGV.

COSTA, Karen Fernandez. (2012). “Os 60 anos do BNDES e seu papel no desenvolvimento”. In *Revista Desafios do Desenvolvimento – IPEA*, Ano 9, n. 75, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2877:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 30/06/2013.

COSTA, Valeriano Mendes F. C. (2002), “A Dinâmica Institucional da Reforma do Estado: Um Balanço do Período FHC” In Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro (Orgs). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2*. Brasília: MP, SEGES.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. (1999a), *Corporativismo e Democracia*. São Paulo: Moderna.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. (1999b), *A Armadilha do Leviatã: a Construção do Corporativismo no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ

COSTA PINTO, Luís de A. (1980), *Lutas de Famílias no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

COUTINHO, Luciano G. e BELLUZZO, Luiz G. de M. (1982a), “Política Econômica, Inflexões e Crise” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Brasiliense: São Paulo, vol.1.

COUTINHO, Luciano G. e BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. (1982b), “Estado, Sistema Financeiro e Forma de Manifestação da Crise: 1929-1974”, in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Brasiliense: São Paulo, vol.1.

COUTINHO, Luciano G. (1982), “Percalços e Problemas da Economia Mundial Capitalista: Estado, Estagflação e Riscos Financeiros” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata. (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Brasiliense: São Paulo, vol.1.

COUTO, Cláudio Gonçalves (2015), “O PT na conjuntura política brasileira”, *Estadão*, 04/05/2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/o-pt-na-conjuntura-politica-brasileira/>. Acesso em: 28/02/2016.

COUTO, Cláudio e ABRUCIO, Fernando (2003), “O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições”. *Tempo Social*, vol. 15 n°. 2, São Paulo, Novembro. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a11v15n2.pdf>. Acesso em: 18/09/2015.

CROUCH, Colin. (2005). *Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. Oxford: Oxford University Press.

CRUZ, Paulo Davidoff. (1983), “Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos Setenta” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, vol.2.

CRUZ, Sebastião C. Velasco. (1997), *O presente como história: economia e política no Brasil pós-1964*. Campinas: UNICAMP, IFCH.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco (1995), *Empresariado e Estado na Transição Brasileira: Um Estudo sobre a Economia Política do Autoritarismo (1974-1977)*. Campinas: Editora da UNICAMP; São Paulo: FAPESP.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. (1988), “Empresários, Economistas e perspectivas da democratização no Brasil” In Fábio Wanderley Reis e Guillermo O’Donnell (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e MARTINS, Carlos Estevão (1983), “De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-História da Abertura” In Bernardo Sorj e Maria Hermínia Tavares de Almeida (Org.), *Sociedade e Política no Brasil Pós-1964*. São Paulo: Brasiliense.

CYSNE, Rubens. P (1994), “A economia brasileira no período militar”. In: Gláucio Ary Dillon Soares, Maria Celina D’Araújo (Orgs.). *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV.

D’AGUIAR FURTADO, Rosa. F. (Direção). (2011). *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado (Arquivos Celso Furtado; v. 4).

DAHL, Robert. A. (1998), *On Democracy*. New Haven & London: Yale University Press.

DAHL, Robert. A. (1997), *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo. Ed. USP.

DALAND, Robert. T. (1967a). *Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lيدador.

DALAND, Robert. (1967b). *Brazilian Planning*. Chapel Hill: The University of North Carolina.

D’ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (Org.). (1997), *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

D’ARAUJO, Maria C. e CASTRO, Celso. (2004), *Tempos Modernos: João Paulo dos Reis Velloso, memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967. (1967). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-normaatualizada-pe.pdf>. Acesso em: 18/06/2013.

DEEG, Richard (2005), “Path Dependency, Institutional Complementarity, and Change in National Business Systems” In Glenn Morgan, Richard Whitley, and Eli Moen (Eds.). *Changing Capitalisms? Internationalization, Institutional Change, and Systems of Economic Organization*. Oxford: Oxford University Press.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. (2014), “Reforma administrativa no Brasil dos anos 90: projeto e processo” In Glaucio Ary Dillon Soares e Antonio Lavareda (Org.), *A Relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Júnior*. Rio de Janeiro: Revan.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato (2000), “Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas” In Renato Boschi, Eli Diniz, Fabiano Santos (Orgs.), *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato (1989a), “A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses”. In DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato e LESSA, Renato (Orgs.). *Modernização e consolidação democrática no Brasil, dilemas da Nova República*. São Paulo: Vértice/IUPERJ.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato (1989b), “Empresários e Constituinte: continuidades e rupturas no modelo de desenvolvimento capitalista no Brasil”. In CAMARGO, Aspásia e DINIZ, Eli (Orgs.), *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice/IUPERJ.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. (1977), “Elite industrial e Estado: uma análise da ideologia do empresariado nacional nos anos 1970”. In MARTINS, Carlos Estevam (Org.). *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo: HUCITEC/CEBRAP.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. (1987). “Burocracia, clientelismo e oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços”. In LIMA Jr., Olavo B. de e ABRANCHES, Sérgio Henrique. (Orgs.). *As Origens da Crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato (1978), *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. (2013), “Uma nova estratégia de desenvolvimento?” In Luiz Carlos Bresser-Pereira (Org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. (2011), “Brasil, Uma Nova Estratégia de Desenvolvimento? A percepção de elites do Estado (2003-2010)”. *Trabalho Apresentado no 8º Fórum de Economia*.

São Paulo: FGV-EESP. Disponível em: http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/2%20painel_Renato%20Boschi%20texto.pdf. Acesso em: 27/06/2013.

DINIZ, Eli e LIMA Jr., Olavo Brasil de. (1986), *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília: IPEA/CEPAL.

DINIZ, Eli. (2013), “Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI”. *Revista de Sociologia e Política* [online], vol. 21, n. 47, p. 9-20. ISSN 0104-4478. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/02.pdf>. Acesso em: 24/01/2014.

DINIZ, Eli. (2011). “O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010)”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 54, núm. 4, p. 493-531. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n4/01.pdf>. Acesso em: 27/06/2013.

DINIZ, Eli. (org.) (2007). “O Pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados”. In Eli Diniz (Org.) *Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no Novo Milênio*. Rio de Janeiro: FGV.

DINIZ, Eli. (1997). *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: FGV.

DINIZ, Eli (1994), “Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-1985”. In Gláucio Ary Dillon Soares, Maria Celina D’Araújo (Orgs.). *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV.

DINIZ, Eli. (1992). “Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 20, ano 7. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_20/rbcs20_05.htm. Acesso em: 13/06/2013.

DINIZ, Eli. (1978). *Empresariado, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930/1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

DINIZ, Eli (1990), “O ciclo autoritário: a lógica partidário-eleitoral e a erosão do regime”. In LIMA Jr., Olavo Brasil de. (Org.), *O balanço do poder*. Rio de Janeiro. IUPERJ/Rio Fundo.

DINIZ, Eli. (1985), “A Transição Política no Brasil: reavaliação da dinâmica da abertura”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 28, n. 3, p. 329-346.

DINIZ, Eli (1989), “Transição, Partidos e Regimes Políticos: algumas considerações”. In CAMARGO, Aspásia e DINIZ, Eli (Orgs.), *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice/IUPERJ.

DINIZ, Eli. (2000), *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais: Brasil Anos 1990*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

DOCTOR, Mahrukh. (2007). “Lula’s Development Council: Neo-Corporatism and Policy Reform in Brazil”. *Latin American Perspectives*, v. 34, nº 6, p. 131-148.

DOMINGUES, José Maurício. (2013), *O Brasil entre o passado e o presente: conjuntura interna e inserção internacional*. Rio de Janeiro: Mauad.

DOWBOR, Ladislav. (1986), “A Encruzilhada Econômica” In Paulo Sandroni (Org.), *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez.

DRAIBE, Sonia M. (1985). *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930 – 1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

DRAIBE, Sonia Miriam (1994), “As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-1984”. In Gláucio Ary Dillon Soares, Maria Celina D’Araújo (Orgs.). *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV.

DREIFUS, René e DULCI, Otávio Soares. (1983), “As forças armadas e a política” In SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (Orgs.). *Sociedade e Política no Brasil pós-1964*. São Paulo: Brasiliense.

EL PAÍS BRASIL. (2015a), “Série inédita brasileira mostra salto da desigualdade no começo da ditadura”, 04/11/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/29/economia/1446146892_377075.html. Acesso em: 05/11/2015.

EL PAÍS BRASIL. (2015b), “Medeiros: “A desigualdade do Brasil é disfuncional para a democracia”, 04/11/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/04/politica/1446611627_268265.html. Acesso em: 25/01/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015a), “Catadores dobram jornada para compensar queda no preço da sucata”, 18/10/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/06/economia/1444089370_321764.html. Acesso em: 04/02/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015b), “‘Bicos’ para fechar as contas no azul”, 18/10/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/08/economia/1444330575_176881.html. Acesso em: 04/02/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015), “Cortes orçamentários ameaçam o sonho da casa própria no Brasil”, 13/09/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/11/politica/1441999506_117024.html. Acesso em: 04/02/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015), “Juro alto e ajuste derrubam vendas no varejo pelo terceiro mês”, 16/06/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/16/economia/1434459087_022738.html. Acesso em: 02/02/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015), “OCDE descreve o atual momento econômico do Brasil como crítico”, 04/11/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/04/economia/1446663237_818015.html. Acesso em: 02/02/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015), “Cortes afetam pesquisas brasileiras”, 27/09/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/19/politica/1442619087_723124.html. Acesso em: 02/02/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015a), “Giambiagi: “Já ingressamos na fase da canibalização do gasto social”, 19/10/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/22/politica/1442935579_665784.html. Acesso em: 02/02/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015b), “Menos Chanel e sucata mal paga: como a crise afeta cada classe no Brasil”, 19/10/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/09/economia/1444345108_140807.html. Acesso em: 02/02/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015c), “Os direitos do brasileiro deixaram de caber no orçamento do Governo”, 19/10/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/24/politica/1443113983_470233.html. Acesso em: 12/10/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015d), “O que está em disputa é quem vai pagar a conta: o pobre ou o rico”, 19/10/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/23/politica/1442963985_959770.html. Acesso em: 24/02/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015), “Aperto financeiro força consumidores a devolver casa e carro financiados”, 06/10/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/28/economia/1443451540_735793.html. Acesso em: 02/02/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015), “Inclusão social perde brilho com crise no Brasil e na América Latina”, 02/11/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/26/economia/1445885964_309145.html. Acesso em: 02/02/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015), “Não existe nenhuma garantia de que a desigualdade vai continuar caindo”, 29/11/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/17/politica/1447775277_095138.html. Acesso em: 19/01/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015), “Desemprego no Brasil cresce e a fila por uma vaga dobra a esquina”, 27/09/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/23/economia/1443031565_315579.html. Acesso em: 21/01/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015), “Estamos perdendo rapidamente avanços que levamos anos para obter”, 30/11/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/30/politica/1448885740_679087.html. Acesso em: 22/01/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015), “Delfim Netto: “O Brasil é um país normal, anormal é o Governo”, 10/12/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/10/politica/1449779346_282816.html. Acesso em: 22/01/2016.

EL PAÍS BRASIL (2015), “Mudança brusca fez atual crise brasileira se transformar na ‘pior do século’”, 18/02/2016. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/16/economia/1455636966_063602.html. Acesso em: 19/02/2016.

EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA (INFRAERO). (2014). Disponível em: <http://www.infraero.gov.br/index.php/br/concessoes.html>. Acesso em: 13/01/2014.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA (EPL). (2014). Disponível em: <http://www.epl.gov.br/>. Acesso em: 13/01/2014.

ENRIQUEZ, Elaine e CENTENO, Miguel A. (2012). “State Capacity: Utilization, Durability, and the Role of Wealth vs. History”. *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, Vol. 1, N. 2, November, p. 130-162. Disponível em: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/Enriquez%26Centeno_20121112_0.pdf. Acesso em: 02/05/2016.

ERBER, Fábio S. (2011). “As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política”. *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 1 (121), p. 31-55, janeiro-março. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n1/a02v31n1.pdf>. Acesso em: 27/06/2013.

ESTADÃO (2016), “Em 2015, 2,6 milhões de pessoas entraram na fila do desemprego”, 15/03/2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-2015--2-6-milhoes-de-pessoas-entraram-na-fila-do-desemprego-,1843819>. Acesso em: 15/03/2016.

ESTADÃO (2015), “Impeachment de Collor”, 29/05/2015. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/noticias/topicos,impeachment-de-collor,887,0.htm>. Acesso em: 24/01/2016.

ESTADÃO (2015), “Desemprego entre jovens no Brasil tem uma das maiores altas no mundo, alerta OIT”, 08/10/2015. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,desemprego-entre-jovens-no-brasil-tem-uma-das-maiores-altas-no-mundo--alerta-oit,1776709>. Acesso em: 28/02/2016.

ESTADÃO (2016), “Contas do governo fecham 2015 com rombo histórico de R\$ 111,2 bi”, 29/01/2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,contas-do-governo-fecham-2015-com-rombo-historico-de-r-111-2-bilhoes-,1827021>. Acesso em: 29/01/2016.

ESTADÃO (2013), “‘Nova matriz’ econômica é colocada em xeque pelo mercado”, 16/06/2013. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,nova-matriz-economica-e-colocada-em-xeque-pelo-mercado-imp-,1043071>. Acesso em: 25/01/2016.

ESTADÃO (2016), “Nova fase do Minha Casa inicia sem os mais pobres”, 13/01/2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,nova-fase-do-minha-casa-inicia-sem-os-mais-pobres,10000006907>. Acesso em: 19/01/2016.

ESTADÃO (2016), “Infográficos - Como a crise política chega a 2016”, 02/01/2016. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/infograficos/politica,como-a-crise-politica-chega-a-2016,527913>. Acesso em: 22/01/2016.

ESTADÃO (2016a), “Em um ano, 2,5 milhões de pessoas entraram na fila do desemprego”, 15/01/2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-um-ano--2-5-milhoes-de-pessoas-entraram-na-fila-do-desemprego,10000007161>. Acesso em: 18/01/2016.

ESTADÃO (2016b), “Desemprego vai a 9% e mercado de trabalho completa quase um ano de rápida deterioração”, 15/01/2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,desemprego-vai-a-9-e-mercado-de-trabalho-completa-quase-um-ano-de-rapida-deterioracao,1821752>. Acesso em: 18/01/2016.

ESTADÃO (2016), “Brasil terá o pior PIB entre as principais economias do mundo, prevê relatório do FMI”, 19/01/2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fmi-piora-projecoes-para-brasil-e-pib-deve-encolher-3-5-em-2016-e-ficar-estagnado-em-2017,1822957>. Acesso em: 19/01/2016.

ESTADÃO (2015), “De Norte a Sul do País, obras paradas elevam desemprego”, 07/09/2015. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,de-norte-a-sul-do-pais--obras-paradas-elevam-desemprego,1757576>. Acesso em: 24/01/2016.

ESTADÃO (2015), “Nova matriz pode ser a gota d’água”, 24/09/2015. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-dantas/nova-matriz-pode-ser-a-gota-dagua/>. Acesso em: 04/02/2016.

ESTADÃO (2015), “MEC extingue secretaria e fará cortes”, 01/12/2015. Disponível em: <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-extingue-secretaria-e-fara-cortes,10000003457>. Acesso em: 21/01/2016.

ESTADÃO (2015), “Ciência do País vive pior crise em 20 anos”, 30/08/2015. Disponível em: <http://ciencia.estadao.com.br/noticias/geral,ciencia-do-pais-vive-pior-crise-em-20-anos,1753026>. Acesso em: 24/01/2016.

ESTADÃO (2015), “Quem tem medo de impostos?” Entrevista. Heráclio Camargo, 11/04/2015. Disponível em: <http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,quem-tem-medo-de-imposto,1667700>. Acesso em: 20/07/2015.

ESTADÃO (2015), “Não haverá crescimento até 2018, diz ex-ministro”, 30/07/2015. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,nao-havera-crescimento-ate-2018--imp-,1734908>. Acesso em: 28/02/2016.

EVANS, Peter; HUBER, Evelyne e STEPHENS, John. (2014), “The Political Foundations of State Effectiveness”, *Prepared for volume on State Building in the Developing World*, Miguel A. Centeno, Atul Kohli and Deborah Yashar (Eds.). Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD98.pdf>. Acesso em: 21/02/2016.

EVANS, Peter. (2008). “In Search of the 21st Century Developmental State”. The Centre for Global Political Economy. University of Sussex, *Working Paper*, n. 4, p. 1-22. Disponível em: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=cgpe-wp04-peter-evans.pdf&site=359>. Acesso em: 25/07/2011.

EVANS, Peter. (2014), “The Developmental State: Divergent Responses to Modern Economic Theory and the Twenty-First Century Economy” In Michelle Williams (Ed.), *The End of the Developmental State?* New York: Routledge.

EVANS, Peter. (1993), “O Estado como problema e solução”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 28/29, p. 107-156. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100006&script=sci_arttext. Acesso em: 09/01/2014.

EVANS, Peter. (1979), *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

EVANS, P. (2005), *Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation*. In: Lange, M. and Rueschemeyer, D. (eds). *States and Development. Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York: Palgrave Macmillan.

EVERS, Tilman. (1982), “Sobre o Comportamento Político das Classes Médias no Brasil, 1963-1977” In Paulo J. Krischke (Org.), *Brasil: do “Milagre” à Abertura*. São Paulo: Cortez.

EXAME (2016), “Crise empurra 3,7 milhões de volta para fora da classe C”, 12/01/2016. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/crise-empurra-milhoes-de-volta-para-fora-da-classe-c>. Acesso em: 19/01/2016.

FAGNANI. (2012), “Piso de Proteção Social: o debate internacional e a experiência brasileira”, *Texto para discussão - IE/UNICAMP*, Campinas, n. 203, abril.

FAGNANI, Eduardo. (2005), *Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade*. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas), Instituto de Economia, IE/Unicamp.

FALCÓN, Maria Lúcia de O. (2013), “Plano Mais Brasil: o plano plurianual para 2012-2015”. In Luiz Carlos Bresser-Pereira (Org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

FAORO, Raymundo. (2008). *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo.

FARIA, Vilmar. (1983), “Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos” In Bernardo Sorj e Maria Hermínia Tavares de Almeida (Org.), *Sociedade e Política no Brasil Pós-1964*. São Paulo: Brasiliense.

FATORELLI, Maria Lucia (2016), “O Banco Central está “suicidando” o Brasil” In *Gazeta do Povo*, 13/01/2016. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/o-banco-central-esta-suicidando-o-brasil-dh5s162swds5080e0d20jsmpc>. Acesso em: 17/01/2016.

FATTORELLI, Maria Lucia. (2013), *Auditoria cidadã da dívida pública. Experiências e métodos*. Inove Editora.

FAUCHER, Philippe. (1981), “The paradise that never was: the breakdown of the Brazilian authoritarian order”. In BRUNEAU, Thomaz C. & FAUCHER, Philippe (eds.), *Authoritarian*

capitalism: Brazil's contemporary economic and political development. Boulder, Colorado: Westview Press.

FERNANDES, Florestan. (1976). *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar

FERREIRA, Pedro e FRAGELLI, Renato. (2015a), “Foi a Nova Matriz”, *Valor Econômico*, 19/08/2015.

FERREIRA, Pedro e FRAGELLI, Renato. (2015b), “Devolvendo os ganhos de renda”, *Valor Econômico*, 20/05/2015.

FERREIRA, Pedro e FRAGELLI, Renato. (2015c), “Sem motivos para otimismo”, *Valor Econômico*, 17/06/2015.

FICO, Carlos. (1997), *Reinventando o otimismo: ditadura, propaganda e imaginário social no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FIECHTER, Georges-André. (1974), *O Regime Modernizador do Brasil, 1964/1972: Estudo sobre as interações político-econômicas em um regime militar contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FIGUEIREDO, Argelina C. (2010). “Executivo e Burocracia”. In Carlos Benedito Martins – Coordenador geral; Renato Lessa – Coordenador de área. *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: ANPOCS.

FIGUEIREDO, Marcus F. e CHEIBUB, José A. B. (1982), “A Abertura Política de 1973 a 1981: Quem Disse o Quê, Quando - inventário de um debate”, *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, Rio de Janeiro, n. 14, 2º semestre, p. 29-61.

FILHO, Fernando Ferrari e CUNHA, André Moreira (2012), “É necessário mais do que flertar com as políticas keynesianas”, *Valor Econômico*, 19/12/2012.

FINANCIAL TIMES. (2015), “Brazil's Dilma Rousseff stares down budget black hole”, 06/11/2015. Disponível em: <http://www.ft.com/cms/s/0/751bf506-8377-11e5-9dc0-186bb1146746.html#axzz3yxrm3OcI>. Acesso em: 01/02/2016.

FISHLOW, Albert (1972), “Brazilian Size Distribution of Income”, *The American Economic Review*, Vol. 62, No. 1/2 (Mar. 1, 1972), p. 391-402.

FISHLOW, Albert (1988), “Uma história de dois presidentes: A economia política da gestão da crise”. In Alfred Stepan (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FISHLOW, Albert (1986), “A Economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/1984”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 16, n. 3, dezembro, p. 507-550.

FISHLOW, Albert (1973a), “Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy”. In STEPAN, Alfred (Ed.). *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven: Yale University Press.

FISHLOW, Albert (1973b), “Distribuição de Renda no Brasil – Um Novo Exame”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, n. 11. Rio de Janeiro: IUPERJ.

FISHLOW, Albert (1971), “Algumas Reflexões sobre a Política Econômica Brasileira Após 1964”, *Estudos CEBRAP*, n. 7, janeiro-março. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/algumas_reflexoes.pdf. Acesso em: 21/12/2014.

FISHLOW, Albert. (1975), “A Distribuição de Renda no Brasil” In Ricardo Tolipan e Arthur Carlos Tinelli (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

FLEURY, Paulo F. (2013), “Infraestrutura - sonhos e realidade”. In: Luiz Carlos Bresser-Pereira (Org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

FLYNN, Peter. (1979), *Nations of the modern world, Brazil: a political analysis*. Colorado: Westview Press.

FLEURY, Sonia. (2008), “Seguridade Social: um novo patamar civilizatório”. In: DANTAS, B.; CRURÊN E.; SANTOS, F.; LAGO, G. Ponce de Leo. (Orgs.), *A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois - Os cidadãos na carta cidadã*. (Org.). 1ªed.Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, p. 178-212.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015), “Editorial: Última chance”, 13/09/2015.

FOLHA DE SÃO PAULO (2014), “Economistas comparam o período da ditadura com governo Dilma”, *50 anos do Golpe de 1964*, 03/04/2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/04/1435228-economistas-comparam-o-periodo-da-ditadura-com-governo-dilma.shtml>. Acesso em: 26/12/2015.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015), “Microempresa desliga ‘motor do emprego’ e perde postos de trabalho”, 10/07/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/07/1653962-microempresa-desliga-motor-do-emprego-e-perde-postos-de-trabalho.shtml>. Acesso em: 02/02/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. (2015), “Dependência maior de commodities pode reverter distribuição de renda”, 14/07/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/07/1655360-dependencia-maior-de-commodities-pode-reverter-distribuicao-de-renda.shtml>. Acesso em: 02/02/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. (2015), “Com corte em orçamento, MEC vai reduzir bolsas e repasse para obras”, 09/06/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/06/1639792-com-corte-em-orcamento-mec-vai-reduzir-bolsas-e-repasse-para-obras.shtml>. Acesso em: 02/02/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. (2015), “Crise faz Estados reduzirem seus investimentos em 46% neste ano”, 15/06/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1642127-cri-se-faz-estados-reduzirem-seus-investimentos-em-46-neste-ano.shtml>. Acesso em: 02/02/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO, (2016), “Moody's é terceira agência de risco a retirar selo de bom pagador do Brasil”, 24/02/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/02/1742694-agencia-de-risco-moodys-tira-selo-de-bom-pagador-do-brasil.shtml>. Acesso em: 24/02/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO, (2016), “Inflação atinge 10,67% em 2015 e estoura teto da meta do governo”, 08/01/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1727284-inflacao-sobe-1067-em-2015-e-estoura-teto-da-meta-do-governo.shtml>. Acesso em: 21/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO (2016), “PIB cai 3,8% em 2015, o pior resultado desde 1996”, 03/03/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/03/1745810-pib-cai-38-em-2015-o-pior-resultado-desde-1996.shtml>. Acesso em: 03/03/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO, (2016), “Brasil fecha 1,5 milhão de vagas em 2015, pior resultado desde 1992”, 21/01/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1731910-brasil-fechou-15-milhao-de-vagas-de-trabalho-em-2015.shtml>. Acesso em: 21/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO, (2016), “Arrecadação federal cai 5,6% em 2015 e atinge menor valor desde 2010”, 21/01/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1731880-arrecadacao-federal-cai-56-em-2015-e-atinge-menor-valor-desde-2010.shtml>. Acesso em: 21/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015), “Crise longa vai jogar pobres de volta para fora dos trilhos, diz Ricardo Paes de Barros”, 14/12/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/12/1715090-cri-se-longa-vai-jogar-pobres-de-volta-para-fora-dos-trilhos-diz-ricardo-paes-de-barros.shtml>. Acesso em: 22/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015), “Governo corta R\$ 10,7 bi do Orçamento; Ministério das cidades é mais afetado”, 30/11/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/11/1712848-governo-corta-r-10-bi-do-orcamento-ministerio-das-cidades-e-mais-afetado.shtml>. Acesso em: 22/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015), “Ajuste fiscal faz investimento cair e agrava atraso em obras públicas”, 05/04/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/04/1612421-ajuste-fiscal-faz-investimento-cair-e-agrava-atraso-em-obras-publicas.shtml>. Acesso em: 05/04/2015.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015), “Arrecadação em queda torna mais difícil cumprir ajuste fiscal”, 26/06/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/06/1648015-arrecadacao-em-queda-torna-mais-dificil-cumprir-ajuste-fiscal.shtml>. Acesso em: 22/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015a), “Cresce calote no Minha Casa, Minha Vida”, 01/06/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/06/1636053-cresce-calote-no-minha-casa-minha-vida.shtml>. Acesso em: 22/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015b), “Minha Casa Minha Vida 3 perde 36% de recursos”, 01/06/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/06/1636054-minha-casa-minha-vida-3-perde-36-de-recursos.shtml>. Acesso em: 02/02/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015), “Câmara vai votar projeto para liberar as terceirizações”, 07/04/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/04/1613124-camara-vai-votar-projeto-para-liberar-as-terceirizacoes.shtml>. Acesso em: 12/04/2015.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015), “Governo confirma corte de R\$ 69,9 bi no Orçamento; R\$ 25,7 bi só no PAC”, 22/05/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/05/1632501-governo-confirma-corte-orcamentario-de-r-699-bilhoes-pac-sofre-bloqueio-de-r-257-bilhoes.shtml>. Acesso em: 06/06/2015.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015), “Agência de classificação de risco Fitch tira selo de bom pagador do Brasil”, 16/12/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/12/1719698-agencia-de-classificacao-de-risco-fitch-tira-selo-de-bom-pagador-do-brasil.shtml>. Acesso em: 22/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO (2014), “Vídeo: Sonegação deve atingir R\$ 500 bilhões em 2014, indica Sonogômetro”, 04/08/2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/08/1494365-video-sonegacao-deve-atingir-r-500-bilhoes-em-2014-indica-sonogometro.shtml>. Acesso em: 01/04/2015.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015), “Brasil precisa ter mais ambição e mudar modelo, diz economista”, 16/10/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/10/1694508-brasil-precisa-ter-mais-ambicao-e-mudar-modelo-diz-economista.shtml>. Acesso em: 22/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO, (2015), “Famílias brasileiras perdem R\$ 16 bi de seu poder de compra mensal”, 26/07/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/07/1660481-familias-brasileiras-perdem-r-16-bi-de-seu-poder-de-compra-mensal.shtml>. Acesso em: 26/07/2015.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015), “Mulheres que estudaram e deixaram trabalho doméstico voltam a ele”, 04/10/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/10/1689965-mulheres-que-estudaram-e-deixaram-trabalho-domestico-voltam-a-ele.shtml>. Acesso em: 21/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015), “Renda do trabalhador cai pelo sétimo mês seguido, aponta IBGE”, 24/09/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/09/1685896-renda-do-trabalhador-cai-pelo-setimo-mes-seguido-aponta-ibge.shtml>. Acesso em: 21/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015), “Gasto com juros da dívida é o que mais cresce no segundo governo Dilma”, 03/05/2015. Disponível em: <http://dinheiropublico.blogfolha.uol.com.br/2015/05/03/gasto-com-juros-da-divida-e-o-que-mais-cresce-no-segundo-governo-dilma/>. Acesso em: 31/05/2015.

FOLHA DE SÃO PAULO (2016a), “Desemprego nacional sobe para 9% no trimestre terminado em outubro”, 15/01/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1729828-desemprego-nacional-sobe-para-9-no-trimestre-terminado-em-outubro.shtml>. Acesso em: 18/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO (2016b), “Emprego doméstico cresce no ritmo mais veloz desde 2012”, 15/01/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1729868-emprego-domestico-cresce-no-ritmo-mais-veloz-desde-2012.shtml>. Acesso em: 19/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO (2016), “Número de desempregados sobe 41,5% em um ano e vai a 9 milhões, diz IBGE”, 19/02/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/02/1741008-desemprego-e-de-9-no-trimestre-encerrado-em-novembro-diz-ibge.shtml>. Acesso em: 19/02/2016.

FRAGA, Armínio. (2015), “Respostas à altura da crise”, *O Globo*, 13/09/2015.

FRANCO, Gustavo. H. B. (2014), “O caráter da inflação”, *Estadão*, 26/01/2014. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-carater-da-inflacao-imp-,1123014>. Acesso em: 27/01/2016.

FREYRE, Gilberto. (2006). *Casa Grande & Senzala: Formação da Família Brasileira sob o Regime da Economia Patriarcal*. São Paulo: Global (Com prefácio de Fernando Henrique Cardoso). Disponível em: <http://escrevivencia.files.wordpress.com/2014/03/gilberto-freyre-casa-grande-senzala.pdf>. Acesso em: 01/03/2014.

FUNARO, Dilson. (1986), “Perspectivas para 1987”, *Folha de São Paulo*, 28/12/1986.

FURTADO, Celso. (1962). *A Pré-Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura

FURTADO, Celso. (2015), “O Mercado Interno na Formação Econômica do Brasil”, *Insight Inteligência*, n. 70, Julho/Agosto/Setembro. (Artigo inédito, cedido à revista Insight Inteligência por Rosa Freire d’Águiar). Disponível em: <http://insightinteligencia.com.br/pdfs/70.pdf>. Acesso em: 19/01/2016.

FURTADO, Celso. (1965), “Political Obstacles to the Economic Development” In Claudio Veliz (Ed.), *Obstacles to Change in Latin America*. London: The Royal Institute of International Affairs, Oxford University.

FURTADO, Celso. (1974a), *Análise do ‘Modelo’ Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

FURTADO, Celso. (1974b), *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FURTADO, Celso. (1969), *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 5º Edição.

FURTADO, Celso. (1977), “Brasil: da República Oligárquica ao Estado Militar”, In Celso Furtado (Org.). *Brasil: Tempos Modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FURTADO, Celso. (1982a), *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FURTADO, Celso. (1982b), *A Nova Dependência: dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FURTADO, Celso. (1983), *Não à Recessão e ao Desemprego*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FURTADO, Celso. (1977), *Prefácio à Nova Economia Política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

G1 (2015), “Brincadeira' da desoneração se mostrou 'extremamente cara', diz Levy”, 27/02/2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/02/brincadeira-da-desoneracao-se-mostrou-extremamente-cara-diz-levy.html>. Acesso em: 27/07/2015.

G1 (2015b), “Medida ‘acaba com o programa de desoneração da folha’, diz Fiesp”, 27/02/2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/02/medica-acaba-com-o-programa-de-desoneracao-da-folha-diz-fiesp.html>. Acesso em: 31/03/2015.

GAITÁN, Flavio. A. e PINHO, Carlos. E. S. (2015). “Atores Estratégicos, Capacidades Estatais e Desenvolvimento: A Construção do Pós-Neoliberalismo na Argentina e no Brasil”. In Carlos Henrique Santana e Wagner Iglecias. (Orgs.). *Estado, Burocracia e Controle Democrático*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, p. 57-94.

GANDRA, Rodrigo Mendes. (2004), “O Debate sobre a Desigualdade de Renda no Brasil: da controvérsia dos anos 1970 ao pensamento hegemônico nos anos 1990”, *Textos para Discussão*, n. 1, IE-UFRJ. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2004/o_debate_sobre_a_desigualdade_de_renda_no_brasil.pdf. Acesso em: 22/09/2015.

GIAMBIAGI, Fabio. (2005), “Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC”, In *Economia Brasileira Contemporânea*. Fabio Giambiagi, André Villela, Lavínia Barros de Castro e Jennifer Hermann (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier.

GIAMBIAGI, Fabio. (2005), “Rompendo com a Ruptura: o Governo Lula”, In Fabio Giambiagi, André Villela, Lavínia Barros de Castro e Jennifer Hermann (Orgs.), *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier.

GOBETTI, Sérgio e ORAIR, Rodrigo (2015), “Jaboticabas tributárias e desigualdade no Brasil”, *Valor Econômico*, 31/07/2015.

GOBETTI, Sérgio e ORAIR, Rodrigo (2015), “Jaboticabas tributárias e desigualdade no Brasil (II)”, *Valor Econômico*, 01/12/2015.

GÓES, Walder de. (1988), “Militares e Política: uma estratégia para a democracia” In Fábio Wanderley Reis e Guillermo O’Donnell (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

GOMIDE, Alexandre de Ávila e PIRES, Roberto Rocha C. (2014), “Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas”. In GOMIDE, Alexandre de Ávila e PIRES, Roberto Rocha C. (Org.), *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf. Acesso em: 04/01/2016.

GOUREVITCH, Peter (1986), *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.

GRASSI, Amaro Silveira. (2014), *O “Lulismo” sob a Dependência: Neodesenvolvimentismo, Aliança de Classes e Inclusão Social*. 121 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

GREMAUD, Amaury. P. e PIRES, Julio. M. (2010). “II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979)”. In Anita Kon. (Org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva.

GUDIN, Eugênio. (1979), “Milagre econômico? Não houve. Foi tudo normal”, *O Globo*, 08/12/1979.

GUDIN, Eugênio. (1974), “A visão francesa do “milagre econômico” brasileiro”, *O Globo*, 08/11/1974.

GUIMARÃES, Cesar e VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. (1987), “Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico”. In LIMA Jr., Olavo B. de e ABRANCHES, Sérgio Henrique. (Orgs.). *As Origens da Crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

GUIMARÃES, Nadya Araujo; BARONE, Leonardo Sangali; BRITO, Murillo Marschner Alves de. (2015), “Mercado de trabalho e mercantilização do trabalho no Brasil (1960-2010)” In Marta Arretche (Org.), *Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora UNESP.

HAAS, Peter. M. (Ed.). (1997), *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. Columbia, S. C.: University of South Carolina Press.

HALL, Peter. (2007), “The Evolution of Varieties of Capitalism in Europe” In Bob Hancké; Martin Rhodes and Mark Thatcher (Eds.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*. Oxford: Oxford University Press.

HALL, Peter e SOSKICE, David. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

HARVEY, David. (1993), *A Condição Pós-Moderna: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. São Paulo: Loyola.

HELD, David e MCGREW, Anthony (2001), *Prós e Contras da Globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.

HERMANN, Jennifer. (2005a), “Auge e declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa”, In *Economia Brasileira Contemporânea*. Fabio Giambiagi, André Villela, Lavínia Barros de Castro e Jennifer Hermann (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier.

HERMANN, Jennifer. (2005b), “Reformas, Endividamento Externo e o ‘Milagre’ Econômico (1964-1973)”, In *Economia Brasileira Contemporânea*. Fabio Giambiagi, André Villela, Lavínia Barros de Castro e Jennifer Hermann (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier.

HIRSCHMAN, Albert. (1968), “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, n. 1, Feb, p. 1-32.

HOFFMANN, Rodolfo. (1975), “Tendências da Distribuição da Renda no Brasil e suas Relações com o Desenvolvimento Econômico” In Ricardo Tolipan e Arthur Carlos Tinelli (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

HOLANDA, Sérgio. B de. (1991). *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

HUBER, Evelyne (1996), “Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models” In Gosta Esping-Andersen (Ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: SAGE Publications.

IANNI, Octávio. (1991). *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro.

IBGE (2016a), “Pesquisa Mensal de Emprego - Dezembro 2015”, 28/01/2016. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/2015/pme_201512pubCompleta.pdf. Acesso em: 28/01/2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. (2016b), “Em 2015, PIB cai 3,8% e totaliza R\$ 5,9 trilhões”, 03/03/2016. Disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3111>. Acesso em: 03/03/2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. (2015), “Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira”. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>. Acesso em: 08/01/2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). (2013), “Choque na conta de luz”. In: *Desafios do Desenvolvimento*, ano 10, edição n. 76, fevereiro. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2913:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 10/01/2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. (2012). “Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais”. *Comunicados do IPEA*, n. 132, 25 de janeiro. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120125_comunicadoipea132.pdf. Acesso em: 17/07/2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. (2015), “PNAD 2014 - breves análises”, *Nota Técnica*, n. 22, dezembro. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151230_nota_tecnica_pnad2014.pdf. Acesso em: 13/02/2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. (2016), “Análise da Dinâmica do Emprego Setorial de 2014 a 2015”, *Nota Técnica*, n. 23, janeiro. Brasília. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160115_nota_tecnica_disoc23.pdf. Acesso em: 18/01/2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) e BANCO MUNDIAL (2013). *Mobilidade Econômica e a Ascensão da Classe Média Latino-Americana: Visão Geral*. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/MiddClass_portugues.pdf. Acesso em: 25/03/2013.

JAGUARIBE, Hélio. (1965), “The Dynamics of Brazilian Nationalism”, In Claudio Veliz (Ed.), *Obstacles to Change in Latin America*. London: The Royal Institute of International Affairs, Oxford University.

JAGUARIBE, Hélio. (1977), “Brasil: Estabilidade Social pelo Colonial-Fascismo?” In Celso Furtado (Org.). *Brasil: Tempos Modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

KANDIR, Antonio. (1986), “A Economia Brasileira na Nova República: Situação e Perspectivas” In Paulo Sandroni (Org.), *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez.

KECK, Margaret E. (1988), “O ‘novo sindicalismo’ na transição brasileira”. In Alfred Stepan (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. (2015a), “Políticas públicas sociais” In Lucia Avelar e Antonio Octávio Cintra (Org.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. (2015b), “Consumo e crescimento redistributivo: Notas para se pensar um modelo de crescimento para o Brasil”, *Texto para Discussão - CEDE*, n. 106, Junho. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD106.pdf>. Acesso em: 05/02/2016.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. (2012), *O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier.

KERSTENETZKY, Celia L. (2014), “The Brazilian Social Development State: A Progressive Agenda in a (Still) Conservative Political Society” In Michelle Williams (Ed.), *The End of the Developmental State?* New York: Routledge.

KERSTENETZKY, Celia Lessa e MONÇORES, Elisa Alonso. (2014), “É possível acabar com a pobreza no Brasil?”, *Revista Ciência Hoje*, n. 320, vol. 54, novembro, p. 36-40.

KERSTENETZKY, Celia Lessa; UCHÔA, Christiane. (2013), “Moradia inadequada, escolaridade insuficiente, crédito limitado: em busca da nova classe média”, *Texto para Discussão - CEDE*, n. 76, maio, p. 1-13. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD76.pdf>. Acesso em: 06/02/2016.

KERSTENETZKY, Celia Lessa; UCHÔA, Christiane e VALLE SILVA, Nelson do (2013), “Padrões de consumo e estilos de vida da “nova classe média”. *Texto para Discussão - CEDE*, n. 80, setembro. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD80.pdf>. Acesso em: 06/02/2016.

KERSTENETZKY, Celia Lessa; UCHÔA, Christiane e VALLE SILVA, Nelson do. (2015), “The Elusive New Middle Class in Brazil”, *Brazilian Political Science Review*, vol. 9, n. 3. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/bpsr/v9n3/1981-3821-bpsr-9-3-0021.pdf>. Acesso em: 05/02/2016.

KERSTENETZKY, Issac e BAER, Werner. (1972), “The Brazilian Economy” In Riordan Roett (Ed.), *Brazil in the Sixties*. Nashville, Tenn: Vanderbilt University Press.

KJAER, Mette; HANSEN, Ole H. e THOMSEN, Jens. (2002). “Conceptualizing State Capacity”. *DEMSTAR Research Report*, n. 6. Disponível em: www.demstar.dk/papers/ConceptualizingStateCapacity.pdf. Acesso em: 24/08/2013.

KLEIN, Lúcia. (1982), “The implementation of industrial policies in the seventies: frictions and alliances among bureaucrats and entrepreneurs in Brazil”. *Trabalho apresentado na sessão Public and Private Entrepreneurship: New Patterns and New Strategies*. Tenth World Congress of Sociology, México, 16-21 ago.

KOHLI, Atul. (2004), *State Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.

KON, Anita. (2010). “A Experiência Brasileira de Planejamento Público Federal”. In Anita Kon (Org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva.

LAFER, Celso (2003). “O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)”. In Betty Mindlin (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.

LAFER, Celso (2002). *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.

LAFER, Celso (1970), “The Planning Process and the Political System: A Study of Kubitschek’s Target Plan, 1956-1961”. *Latin American Studies Program Dissertation Series 16*. Ithaca: Cornell University.

LAFER, Celso. (1975), *O Sistema Político Brasileiro*. São Paulo: Editora Perspectiva.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. (1983), “A Programação do Setor Externo em 1983: uma breve análise crítica” in ARIDA, Pêrsio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

LAGO, Luiz A. C. do. (1990). “A Retomada do Crescimento e as Distorções do “Milagre””. In Marcelo de Paiva Abreu (Org.). *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier.

LAMOUNIER, Bolivar. (1992), “Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990” In REIS VELLOSO, João Paulo dos (Org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio.

LAMOUNIER, Bolívar. (1991), *Depois da Transição: Democracia e Eleições no Governo Collor*. São Paulo: Edições Loyola.

LAMOUNIER, Bolivar. (1988), “O ‘Brasil autoritário’ revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura”. In Alfred Stepan (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

LAMOUNIER, Bolivar. (1980), *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

LANGONI, Carlos Geraldo. (1973a), *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura.

LANGONI, Carlos Geraldo. (1973b), “Distribuição da Renda: Resumo da Evidência”, *Dados - Revista de Ciências Sociais*, n. 11. Rio de Janeiro: IUPERJ.

LANGONI, Carlos. G. (1985), *A Crise do Desenvolvimento: uma estratégia para o futuro*. Rio de Janeiro: José Olympio.

LANZARA, Arnaldo. (2012), *A Construção Histórica do Estado Social no Brasil e no Chile: Do Mutualismo ao Seguro*. 309f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LAVINAS, Lena. (2015), “Bolsa-Família e Bolsa-Banco: A Financeirização do Social”, *Insight Inteligência*, n. 70, Julho/Agosto/Setembro. Disponível em: <http://insightinteligencia.com.br/pdfs/70.pdf>. Acesso em: 19/01/2016.

LEAL, Jana Martins. (2014), “Nova Classe Média brasileira? Divergências ideológicas do debate intelectual”, *PONTO DE VISTA: Perspectivas sobre o Desenvolvimento* (NEIC-IESP/UERJ), n. 10, outubro, p. 1-32. Disponível em: http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_Vista_Jana_Martins_Leal_N10_Outubro_2014.pdf. Acesso em: 28/07/2015.

LEAL, Victor Nunes. (1997). *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

LEFF, Nathaniel H. (1968), *Economic Policy-Making and Development in Brazil*. New York: John Wiley & Sons.

LEFTWICH, Adrian. (2010) “Beyond Institutions: Rethinking the Role of Leaders, Elites and Coalitions in the Institutional Formation of Developmental States and Strategies”. In *Forum for Development Studies*, vol. 37, n. 1, March, p. 93-111.

LEMBRUCH, Gerhard (1985), “Concertation and the structure of corporatist networks”. In GOLDTHORPE, J. H. (Ed.). *Order and conflict in contemporary capitalism: studies in political economy of Western European nations*. Oxford: Clarendon Press.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. (1984), *Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – St. Anthony’s College.

LESSA, Carlos (1975), “Quinze Anos de Política Econômica”, In *Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, São Paulo, UNICAMP, n. 4.

LESSA, Carlos. (1979), *A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso*. Rio de Janeiro: Reproarte.

LEVY, André (2015), “Não, o Estado brasileiro NÃO é grande”, 29/03/2015. Disponível em: <http://andre.levy.x10.bz/nao-o-estado-brasileiro-nao-e-grande/>. Acesso em: 01/04/2015.

LIMA Jr., Olavo Brasil de. (2014), “As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos” In Glaucio Ary Dillon Soares e Antonio Lavareda (Org.), *A Relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Júnior*. Rio de Janeiro: Revan.

LINDBLOM, Charles. (1982), “Market as Prison”. *The Journal of Politics*, v. 44, n. 2, p. 324-336.

LINZ, Juan J. (1973), “The future of an Authoritarian situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil” In Alfred Stepan (Ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven and London: Yale University Press.

LOPES, Francisco L. (1983), “A Crise do Endividamento Externo: alguns números e suas consequências” in ARIDA, Pérsio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

LOPES, José S. L. (1975), “Sobre o Debate da Distribuição da Renda: leitura crítica de um artigo de Fishlow” In Ricardo Tolipan e Arthur Carlos Tinelli (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

LOUREIRO, Maria Rita; SANTOS, Fábio Pereira dos e GOMIDE, Alexandre de Ávila. (2011), “Democracia, Arenas Decisórias e Política Econômica no Governo Lula”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais, RBCS*, Vol. 26, n. 76, junho. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v26n76/04.pdf>. Acesso em: 29/11/2015.

LOUREIRO, Maria Rita, OLIVIERI, Cecília e MARTES, Ana Cristina Braga. (2010), “Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil”. In LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando e PACHECO, Regina (Orgs). *Burocracia e Política no Brasil - Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. (1999), “Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 14 nº 41, p. 69-89, outubro. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n41/1752.pdf>. Acesso em: 17/09/2015.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. (2002), “Incrementalismo, Negociação e *Accountability*: análise das reformas fiscais no Brasil” In Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro (Orgs). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1*. Brasília: MP, SEGES.

LOUREIRO, Maria Rita (2001), “Instituições, Política e Ajuste Fiscal: o Brasil em perspectiva comparada”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16, nº 47, outubro. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n47/7721.pdf>. Acesso em: 17/09/2015.

LOUREIRO, Maria Rita. (1992), “Economistas e Elites Dirigentes no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 7, n. 20, outubro, p. 1-21. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_20/rbcs20_06.htm. Acesso em: 09/03/2016.

LOYOLA, Gustavo (2013), “A velha ‘nova matriz econômica’”, *Valor Econômico*, 07/01/2013.

LOYOLA, Gustavo (2013), “Credibilidade do BC custa caro”, *Valor Econômico*, 06/07/2015.

MACARINI, José P. (2007), “A política econômica do Governo Sarney: o colapso do Plano Cruzado (1986-1987)”, *Texto para discussão*. IE/UNICAMP, Campinas, n. 128, agosto.

MACARINI, José P. (2008a), “Governo Geisel: transição político-econômica? Um ensaio de revisão”, *Texto para discussão*. IE/UNICAMP, Campinas, n. 142, maio.

MACARINI, José P. (2008b), “Crise e política econômica: o Governo Figueiredo (1979-1984)”, *Texto para discussão*. IE/UNICAMP, Campinas, n. 144, junho.

MACARINI, José P. (2005), “A política econômica do governo Médici: 1970-1973”, *Nova Economia*, Belo Horizonte, vol. 15, n. 3, p. 53-92, setembro-dezembro. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/neco/v15n3/v15n3a03.pdf>. Acesso em: 04/12/2015.

MACEDO, Roberto B. M. (2003). “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)”. In Betty Mindlin (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.

MACIEL, David. (2012), *De Sarney a Collor: Reformas Políticas, Democratização e Crise*. São Paulo: Alameda/Goiânia: Funape.

MALAN, P; e BONELLI, R. (1983), “Crescimento econômico, industrialização e balanço de pagamentos: o Brasil dos anos 70 aos anos 80”. *Texto para Discussão*, n. 60, nov. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

MALAN, Pedro e BONELLI, Regis (1977), “The Brazilian Economy in the Seventies: Old and New Developments”, *World Development*, Vol. 5 N. 1-2, p. 19-45.

MALAN, Pedro e WELLS, John. (1975), “Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil” In Ricardo Tolipan e Arthur Carlos Tinelli (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

MALAN, Pedro e WELLS, John. (1973), “Langoni e a distribuição de renda no Brasil”, *Pesquisa e Planejamento*, Rio, Dezembro.

MALAN, Pedro Sampaio. (1983), “Recessão e Renegociação” in ARIDA, Pécio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MANIFESTO DAS ENTIDADES EMPRESARIAIS DE SÃO PAULO. São Paulo, 05 de Janeiro de 1987.

MANN, Michael (2008). “Infrastructural Power Revisited”. *Studies in Comparative International Development*, v. 43, p. 355–365.

MANN, Michael (2006). “A crise do Estado-nação latino-americano”. In DOMINGUES, José M. e MANEIRO, Maria (Org). *América Latina hoje: conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MANN, Michael (1984). “The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results”. *European Journal of Sociology*, vol. 25, Issue 02, November, p. 185-213.

MANTEGA, Guido e MORAES, Maria. (1979), *Acumulação Monopolista e Crises no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MANTEGA, Guido. (1986), “Pactos Sociais e Hegemonia na Nova República” In Paulo Sandroni (Org.), *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez.

MANTEGA, Guido. (2012), “O primeiro ano da nova matriz econômica”, *Valor Econômico*, 19/12/2012.

MARTINS, Humberto Falcão. (2002), “Reforma do Estado e Coordenação Governamental: As Trajetórias das Políticas de Gestão” In Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro (Orgs). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1*. Brasília: MP, SEGES, 2002.

MARTINS, Luciano. (1985). *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MARTINS, Luciano. (1976), *Pouvoir et Developement Economique. Formation et evolution des Structures Politiques au Brésil*. Paris: Editions Anthropos.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth e BARONE, Ricardo Strazzacappa. (2015), “As reformas estruturais promovidas pelo PAEG e seus efeitos distributivos”, *Texto para Discussão*, IE-UNICAMP, Campinas, n. 254, junho.

MATTOS, Fernando Augusto M. (2015), “Distribuição de Renda no Brasil: meio século de desigualdade (1960-2012)”, *Insight Inteligência*, n. 70, Julho/Agosto/Setembro. Disponível em: <http://insightinteligencia.com.br/pdfs/70.pdf>. Acesso em: 02/03/2016.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de e CASTRO, Fábio Avila de. (2015), “O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012)”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 58, no 1, 2015, p. 7-36. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n1/0011-5258-dados-58-1-0007.pdf>. Acesso em: 11/03/2016.

MEIRELLES, Henrique. (2014), “Pecados nada originais”, *Folha de São Paulo*, 11/05/2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/henriquemeirelles/2014/05/1452364-pecados-nada-originais.shtml>. Acesso em: 25/01/2016.

MELLO, João M. C. de e BELLUZZO, Luiz G. de M. (1982), “Reflexões sobre a Crise Atual” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Brasiliense: São Paulo, vol.1.

MELO, Valdir. (2011), “Planos Nacionais de Desenvolvimento: experiência brasileira e lições para o futuro”. In CARDOSO Jr. José. C. (Org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf. Acesso em: 27/11/2015.

MENDES, Marcos José. (2014), *Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier.

MIGLIOLI, Jorge e SILVA, Sérgio. (1983), “Redistribuição: Um Problema de Salários e Lucros” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, vol.2.

MINDLIN, Betty. (2003). “O Conceito de Planejamento”. In Betty Mindlin (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.

MODIANO, Eduardo M. (1983), “Choques Externos e Preços Internos: dificuldades da política de ajuste” in ARIDA, Pêrsio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MOISÉS, José Álvaro. (1986), “Nova República: ambiguidade como forma de controle” In Paulo Sandroni (Org.), *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez.

MOISÉS, José Álvaro. (1982), “Problemas Atuais do Movimento Operário” In Paulo J. Krischke (Org.), *Brasil: do “Milagre” à Abertura*. São Paulo: Cortez.

MONTEIRO, Jorge Vianna. (1983), “Organização e Disfunções da Política Econômica” in ARIDA, Pêrsio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MORAIS, Lecio e SAAD-FILHO, Alfredo. (2011). “Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula”. *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 4 (124), p. 507-527, outubro-dezembro. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n4/01.pdf>. Acesso em: 27/06/2013.

MORLEY, Samuel A. e SMITH, Gordon W. (1973), “The Effect of Changes in the Distribution of Income on Labor, Foreign Investment, and Growth in Brazil” In Alfred Stepan (Ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven and London: Yale University Press.

MOTTA, Paulo Roberto. (2007) “A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos”. *Revista de Administração Pública* [online]. vol. 41, n.spe, p. 87-96. ISSN 0034-7612. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a06v41sp.pdf>. Acesso em: 06/10/2015.

NERI, Marcelo. (2012). *De Volta ao País do Futuro: Crise Europeia, Projeções e a Nova Classe Média*. Rio de Janeiro: FGV/CPS. Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/ncm2014/>. Acesso em: 29/05/2013.

NERI, Marcelo. (2011a), *Nova Classe Média*. São Paulo: Saraiva.

NERI, Marcelo. (2011b). *Os Emergentes dos Emergentes: Reflexões Globais e Ações Locais para a Nova Classe Média*. Rio de Janeiro: FGV/CPS. Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/brics/>. Acesso em: 10/07/2013.

NERI, Marcelo. (2010). *A Nova Classe Média: O Lado Brilhante dos Pobres*. Rio de Janeiro: FGV/CPS. Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/ncm/>. Acesso em: 03/02/2016.

NETTO, Delfim. (2014), “Quem quebrou o Brasil foi o Geisel, afirma Delfim”, 50 anos do Golpe de 1964, *Folha de São Paulo*, 05/04/2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/04/1436007-quem-quebrou-o-brasil-foi-o-geisel-aforma-delfim.shtml>. Acesso em: 26/12/2015.

NORTH, Douglas. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press: Princeton.

NORTH, Douglass. (1998). “Economic Performance Through Time”. In M. C. Brinton e V. Nee (Eds.). *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford: Stanford University Press.

NORTH, Douglass. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

NUNES, Edson. (2003). *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar.

O'DONNELL, Guillermo e SCHMITTER, Philippe. (1988). *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

O'DONNELL, Guillermo. (1982). “Tensões no Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia”. In David Collier (Org.). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

O'DONNELL, Guillermo. (1987). *Reflexões sobre os Estados Burocrático-Autoritários*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

O'DONNELL, Guillermo. (1988a), “Hiatos, Instituições e perspectivas democráticas” In Fábio Wanderley Reis e Guillermo O'Donnell (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

O'DONNELL, Guillermo. (1988b), “Transições, continuidades e alguns paradoxos” In Fábio Wanderley Reis e Guillermo O'Donnell (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

O'DONNELL, Guillermo. (1993). “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries”, *World Development*, vol. 21, n. 8, p. 1355-1369.

O'DONNELL, Guillermo. (1991), “Democracia delegativa?” *Novos Estudos Cebrap*, n. 31, outubro.

O GLOBO, (2013), “Juscelino assume a Presidência prometendo fazer 50 anos em 5”, 16/10/2013. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/juscelino-assume-presidencia-prometendo-fazer-50-anos-em-5-10389877>. Acesso em: 01/02/2016

O GLOBO, (2014), “Os caminhos do Brasil entre o Pibão e o Pibinho nas últimas quatro décadas”, 30/05/2014. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/os-caminhos-do-brasil-entre-pibao-o-pibinho-nas-ultimas-quatro-decadas-12663304>. Acesso em: 30/11/2015.

O GLOBO (2015), “Ministro do Planejamento diz que para reduzir déficit será preciso cortar gastos obrigatórios”, 31/08/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/ministro-do-planejamento-diz-que-para-reduzir-deficit-sera-preciso-cortar-gastos-obrigatorios-17361836>. Acesso em: 28/02/2016.

O GLOBO (2015), “Editorial: É inútil ofertar crédito sem a confiança restabelecida”, 11/03/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniaoe-inutil-ofertar-credito-sem-confianca-restabelecida-18848220>. Acesso em: 11/03/2016.

O GLOBO (2015), “Editorial: Bases para um amplo acordo nacional contra a crise” 31/10/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniaio/bases-para-um-amplo-acordo-nacional-contr-a-cri-se-17930664>. Acesso em: 28/02/2016.

O GLOBO (2015), “PAC sofrerá corte de R\$ 2,7 bi em 2016”, 03/11/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/pac-sofrera-corte-de-27-bi-em-2016-17957403>. Acesso em: 28/02/2016.

O GLOBO (2015), “Editorial: Oportunidade de revisão de um Estado obeso”, 16/09/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniaio/oportunidade-de-revisao-de-um-estado-obeso-17499070>. Acesso em: 28/02/2016.

O GLOBO (2015), “Editorial: Uma obra pela qual Lula e Dilma são responsáveis”, 11/09/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniaio/uma-obra-pela-qual-lula-dilma-sao-responsaveis-17456581>. Acesso em: 28/02/2016.

O GLOBO (2015), “Editorial: Os fatos empurram Planalto a fazer cortes efetivos”, 22/10/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniaio/os-fatos-empurram-planalto-fazer-cortes-efetivos-17841672>. Acesso em: 28/02/2016.

O GLOBO (2015), “Repases de verba para gestão do Bolsa Família sofrem atraso”, 09/11/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/repases-de-verba-para-gestao-do-bolsa-familia-sofrem-atraso-17998770>. Acesso em: 28/02/2016.

O GLOBO (2015), “Governo corta verbas de sete programas sociais”, 18/10/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/governo-corta-verbas-de-sete-programas-sociais-17807046>. Acesso em: 28/02/2016.

O GLOBO. (2015a), “‘Acabou negócio de Danone’, diz primeira inscrita no Fome Zero”, 12/11/2015.

O GLOBO. (2015b), “Adeus às conquistas”, 12/11/2015.

O GLOBO. (2015), “Síntese 2015: Formalização do mercado de trabalho dispara em dez anos”, 04/12/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/sintese-2015-formalizacao-do-mercado-de-trabalho-dispara-em-dez-anos-18217363>. Acesso em: 13/02/2016.

O GLOBO. (2015), “Estado brasileiro está ‘semiquebrado’, diz Armínio Fraga”, 17/09/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/estado-brasileiro-esta-semiquebrado-diz-arminio-fraga-17519957>. Acesso em: 10/02/2016.

O GLOBO. (2015), “No Brasil, 25% têm trabalho precário. No mundo, problema atinge 1,5 bilhão”, 14/12/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/no-brasil-25-tem-trabalho-precario-no-mundo-problema-atinge-15-bilhao-18287562>. Acesso em: 13/02/2015.

O GLOBO. (2015a), “Pnad 2014: Desigualdade volta a cair no país, mas sobe no Sudeste”, 13/11/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/pnad-2014-desigualdade-volta-cair-no-pais-mas-sobe-no-sudeste-18036045>. Acesso em: 13/02/2016.

O GLOBO. (2015b), “Pnad 2014: estaciona proporção de lares com rede de esgoto”, 13/11/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/pnad-2014-estaciona-proporcao-de-lares-com-rede-de-esgoto-18035312>. Acesso em: 13/02/2016.

O GLOBO. (2015c), “Pnad 2014: após uma década em queda, trabalho infantil volta a crescer”, 13/11/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/pnad-2014-apos-uma-decada-em-queda-trabalho-infantil-volta-crescer-18036311>. Acesso em: 13/02/2016.

O GLOBO. (2015), “Pnad 2014: país ainda tem 13 milhões de analfabetos”, 13/11/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/pnad-2014-pais-ainda-tem-13-milhoes-de-analfabetos-18039728>. Acesso em: 13/02/2016.

O GLOBO (2016), “Brasil conquista selo de bom pagador em 2008, na era Lula, e atrai investimentos”, 17/02/2016). Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/brasil-conquista-selo-de-bom-pagador-em-2008-na-era-lula-atrai-investimentos-17452622>. Acesso em: 28/02/2016.

O GLOBO. (2016), “Retratos do Brasil: Veja os principais índices sociais e econômicos brasileiros dos últimos trinta anos”, 22/01/2016. Disponível em: <http://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/retratos-do-brasil.html>. Acesso em: 22/01/2016.

O GLOBO. (2016), “Estado-tutor faliu”, 14/09/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/estado-tutor-faliu-17466586>. Acesso em: 14/09/2015.

O GLOBO. (2016), “Economia encolheu 3,8% em 2015, pior resultado desde 1990”, 03/03/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/economia-encolheu-38-em-2015-pior-resultado-desde-1990-18794424>. Acesso em: 03/03/2016.

O GLOBO, (2016), “Mercado formal de trabalho fecha 1,5 milhão de vagas em 2015”, 21/01/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/mercado-formal-de-trabalho-fecha-15-milhao-de-vagas-em-2015-18514450>. Acesso em: 21/01/2016.

O GLOBO, (2016), “Arrecadação no ano passado foi a pior desde 2010”, 21/01/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/arrecadacao-no-ano-passado-foi-pior-desde-2010-18513960>. Acesso em: 21/01/2016.

O GLOBO, (2016), “Editorial: Empresas estatais costumam ter sete vidas”, 20/02/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/empresas-estatais-costumam-ter-sete-vidas-18711153>. Acesso em: 21/02/2016.

O GLOBO, (2016), “Governo está disposto a congelar salário mínimo para conter gastos”, 19/02/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/governo-esta-disposto-congelar-salario-minimo-para-conter-gastos-18711779>. Acesso: 19/02/2016.

O GLOBO (2016), “Desemprego sem fim”, 15/03/2015.

O GLOBO (2016a), “Crise não poupa nem os serviços, que têm seu primeiro recuo, de 2,7%”, 04/03/2016.

O GLOBO (2016b), “Desempenho de Dilma só é melhor do que de Collor e Floriano Peixoto”, 04/03/2016

O GLOBO. (2015), “A universidade não sobrevive com esses cortes, afirma Roberto Leher, novo reitor da UFRJ”, 06/07/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/a-universidade-nao-sobrevive-com-esses-cortes-afirma-roberto-leher-novo-reitor-da-ufrj-16644855>. Acesso em: 01/08/2015.

O GLOBO. (2015), “Lula anuncia corte de R\$ 14 bi, atingindo área social, e superávit de 4,25% do PIB”, 17/09/2015. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/lula-anuncia-corte-de-14-bi-atingindo-area-social-superavit-de-425-do-pib-17509677>. Acesso em: 22/01/2016.

O GLOBO (2015), “Governo anuncia corte de R\$ 69,9 bilhões no Orçamento de 2015”, 22/05/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/governo-anuncia-corte-de-699-bilhoes-no-orcamento-de-2015-16234657>. Acesso em: 10/08/2015.

O GLOBO (2015), “Com ajuste fiscal, investimento no PAC pode encolher 31%”, 26/04/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/com-ajuste-fiscal-investimento-no-pac-pode-encolher-31-15979244>. Acesso em: 22/01/2016.

O GLOBO (2015), “Classe C esvazia o carrinho”, 20/02/2015.

O GLOBO. (2012). “Mantega volta a criticar juros cobrados por bancos privados”, 31/08/2012.

O GLOBO (2013), “Lula ganha projeção nacional em 1978. PT é fundado dois anos depois, em São Paulo”, 25/09/2013. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/lula-ganha-projecao-nacional-em-1978-pt-fundado-dois-anos-depois-em-sao-paulo-10141275>. Acesso em: 11/03/2016.

O GLOBO (2015), “Plano Real faz de Fernando Henrique Cardoso o 1º presidente reeleito do Brasil”, 01/01/2015. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/plano-real-faz-de-fernando-henrique-cardoso-1-presidente-reeleito-do-brasil-14362615>. Acesso em: 19/02/2016.

O GLOBO (2015), “Plano Collor confiscou a poupança, e Brasil mergulhou na hiperinflação”, 16/03/2015. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/plano-collor-confiscou-poupanca-brasil-mergulhou-na-hiperinflacao-15610534>. Acesso em: 14/12/2015.

O GLOBO (2016), “Crises externas põem fim ao sonho dos brasileiros de paridade entre real e dólar”, 21/01/2016. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/crises-externas-poem-fim-ao-sonho-dos-brasileiros-de-paridade-entre-real-dolar-17571554>. Acesso em: 22/01/2016.

O GLOBO (2015), “Especial Democracia 30 anos”, 12/03/2015.

O GLOBO (1998), “A crise que deu a volta ao mundo”, 30/08/1998.

O GLOBO (1998), “Abreu: País vive sua crise mais grave”, 27/07/1988.

O GLOBO (1998), “Dornbusch: hiperinflação já chegou”, 27/07/1988.

O GLOBO (1990), “Collor bloqueia o dinheiro”, 17/03/1990a.

O GLOBO (1990), “Plano deixa o Congresso perplexo”, 17/03/1990b.

O GLOBO (1990), “Empresários acham que economia para”, 17/03/1990c.

O GLOBO (2000), “Confisco é a maior lembrança do Plano Collor”, 12/03/2000.

O GLOBO (2000), “Bancos abrem sem dinheiro suficiente”, 20/03/1990.

O GLOBO (2010), “No lugar da estabilidade, recessão histórica”, 14/03/2010.

O GLOBO (2015), “Planos econômicos: no desespero da alta de preços, as tentativas de driblar a inflação”, 01/07/2015.

OLIVEIRA, Francisco de. (1986), “A Metamorfose de Frankenstein”, *Folha de São Paulo*, 28/12/1986.

OREIRO, José Luis e ANDRADE, Cyro (2015), “A crise atual, o Novo Desenvolvimentismo e o “desenvolvimentismo inconsistente”, *Valor Econômico*, 16/06/2015.

ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio C. (1990). “Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961”. In Marcelo de Paiva Abreu (Org.). *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier.

PALMA, José Gabriel. (2011), “Was Brazil’s recent growth acceleration the world’s most overrated boom?”, *Cambridge Working Papers on Economics (CWPE)*, n. 1248. Disponível em: <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/cwpe1248.pdf>. Acesso em: 17/07/2015.

PAULA, Luiz Fernando de. (2016), “Mudança na política econômica?”, *Valor Econômico*, 27/01/2016.

PEDERSEN, Jorgen D. (2008), *Globalization, Development and the State: The Performance of India and Brazil since 1990*. Palgrave Macmillan.

PESSANHA, Charles F. (1981), *Estado e Economia no Brasil: A Campanha Contra a Estatização, 1974 – 1976*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ.

PESSANHA, Charles F. (2002). “O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras: Teoria e Prática”. In Luiz Werneck Vianna. (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG/IUPERJ/FAPERJ.

PESSÔA, Samuel. (2015a), “Contratação fiscal expansionista”, *Folha de São Paulo*, 02/05/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2015/05/1624043-contratacao-fiscal-expansionista.shtml>. Acesso em: 25/01/2016.

PESSÔA, Samuel. (2015b), “As razões da nova matriz”, *Folha de São Paulo*, 02/08/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2015/08/1663463-as-razoas-da-nova-matriz.shtml>. Acesso em: 25/01/2016.

PESSÔA, Samuel. (2014), “Downgrade: a culpa é do Estado de bem-estar ou da nova matriz?”, *Revista Conjuntura Econômica*, vol. 68, n. 4. Rio de Janeiro: IBRE/FGV Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/31697/30486>. Acesso em: 28/01/2016.

PASTORE, Affonso Celso. (1986), “A autópsia do Plano Cruzado”, *Folha de São Paulo*, 28/12/1986.

PIERSON, Paul. (2000), “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”. *American Political Science Review*, 94 (2): 251-267.

PIERSON, Paul. (2004a). *Politics in Time, History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

PIERSON, Paul. (2004b), “Big, Slow-Moving, and...Invisible”. In MAHONEY, James and RUESCHEMEYER, Dietrich (Eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Science*: Cambridge: Cambridge University Press.

PNAD/IBGE (2015), “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua”, outubro. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho e Rendimento/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios continua/Mensal/Comentarios/pnadc_201510_comentarios.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Comentarios/pnadc_201510_comentarios.pdf). Acesso em: 18/01/2016.

PINHEIRO, Armando Castelar. (2016), “A emergência do ajuste”, *Valor Econômico*, 04/03/2016.

PINHEIRO, Armando Castelar. (2015), “O Estado brasileiro é pró-pobre?”, *Valor Econômico*, 02/10/2015.

PINHO, Carlos E. S. (2014). “O Planejamento Governamental para o Desenvolvimento no Brasil: uma interlocução com a literatura”. *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos (CESP/IESP-UERJ)*, Vol. 3, N° 5. Disponível em: <http://cadernos.iesp.uerj.br/index.php/CESP/article/view/115>. Acesso em: 29/07/2015.

POGREBINSCHI, Thamy e SANTOS, Fabiano (2011). “Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional”. *Dados - Revista de Ciências Sociais* [online], vol. 54, n. 3, p. 259-305. ISSN 0011-5258. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3a02.pdf>. Acesso em: 21/07/2012.

POLANYI, Karl. (2000), *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.

POSSAS, Mario Luiz. (1983), “Empresas Multinacionais e Industrialização no Brasil: notas introdutórias” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, vol.2.

PRATES, Antônio A. P (2007). “Administração pública e burocracia”. In Lúcia Avelar e Octávio Cintra, (Org). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Fundação Unesp Editora.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>. Acesso em: 16/06/2013.

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS EM LOGÍSTICA – PIL. (2014). *SEP autoriza instalação de dois novos TUP em Ilhéus (BA)*. Disponível em: <http://www.logisticabrasil.gov.br/sep-autoriza-instalacao-de-dois-novos-tup-em-ilheus-ba>. Acesso em: 10/01/2014.

REICHSTUL, Henri Philippe e COUTINHO, Luciano G. (1983), “Investimento Estatal 1974-1980: Ciclo e Crise” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, vol.2.

REIS, Elisa Pereira; CHEIBUB, Zairo Borges. (1993), “Pobreza, Desigualdade e Consolidação Democrática, *Dados*, vol. 36, n. 2, p. 233-260.

REIS, Elisa. (1979), “The Agrarian Roots of Authoritarian Modernization in Brazil, 1880-1930”. *A Thesis Submitted to the Department of Political Science on December 5, 1979 in partial fulfillment of the requirements for the Degree of Doctor of Philosophy*. Massachusetts Institute of Technology (MIT).

REIS, Fábio Wanderley. (1988), “Consolidação democrática e construção do Estado: notas introdutórias e uma tese” In Fábio Wanderley Reis e Guillermo O’Donnell (Org.), *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

RESENDE, André Lara. (1990). “Estabilização e Reforma: 1964-1967”. In Marcelo de Paiva Abreu (Org.). *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier.

RESENDE, André Lara. (1983), “A Ruptura no Mercado Internacional de Crédito” in ARIDA, Pérsio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

REUTERS. (2012), “Na TV, Dilma eleva tom a bancos privados e pede corte em juros”, 30/04/2012. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRSPE83T08720120501>. Acesso em: 26/01/2016.

REUTERS (2015), “Arrecadação federal soma R\$ 103,5 bi, com queda de 11%, e tem pior outubro desde 2009”, 17/11/2015. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRKCN0T628B20151117>. Acesso em: 24/01/2016.

REZENDE, Fernando. (1987), “O crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira”. In LIMA Jr., Olavo B. de e ABRANCHES, Sérgio H. (Coordenadores). *As Origens da Crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

REZENDE, Fernando. (2011), “Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução”. In CARDOSO Jr. José. C. (Org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf. Acesso em: 26/11/2015.

REZENDE, Flávio da Cunha. (2002), “As Reformas e as Transformações no Papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada” In Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro (Orgs). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1*. Brasília: MP, SEGES.

ROCHA, Sonia. (2006), *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

ROETT, Riordan (1972), “A Praetorian Army in Politics”, In *Brazil in the Sixties*, Riordan Roett (Ed.). Nashville, Tenn: Vanderbilt University Press.

ROMERO, Cristiano (2015), “A pior das recessões do pós-Real”, *Valor Econômico*, 24/06/2015.

ROSSI, Pedro (2015), “Irresponsabilidade é jogar o país em recessão”, *Valor Econômico*, 15/10/2015.

RYFF, Tito. (1973), “Introdução ao Tema – Distribuição da Renda”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, n. 11, Rio de Janeiro: IUPERJ.

SÁ EARP, Fabio e PRADO, Luiz Carlos Delorme (2003), “O Milagre Brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973)” em Ferreira, J. e Delgado, L. (Orgs). *O Tempo da Ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. Coleção *O Brasil Republicano*. Vol. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SADER, Eder. (1986), “A Nova Retórica da Nova República” In Paulo Sandroni (Org.), *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez.

SALATA, André Ricardo. (2015), “Quem é Classe Média no Brasil? Um Estudo sobre Identidades de Classe”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 58, no 1, p.111-149. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n1/0011-5258-dados-58-1-0111.pdf>. Acesso em: 11/03/2016.

SALLUM Jr., Brasílio e CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e (2011), “O Impeachment do Presidente Collor: a literatura e o processo”. *Lua Nova*, n. 82, p. 163-200. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n82/a08n82.pdf>. Acesso em: 05/12/2015.

SALLUM Jr. e KUGELMAS, E. (1993), “Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80”, In SOLA, L. (ed.), *Estado, Mercado e Democracia: política e economia comparadas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

SALLUM Jr., Brasílio. (2015), *O Impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. São Paulo: Editora 34.

SALLUM Jr., Brasílio. (1999), “O Brasil sob Cardoso neoliberalismo e desenvolvimentismo”. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, 11(2): p. 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000). Disponível em: http://www.fflch.usp.br/sociologia/tempocial/site/images/stories/edicoes/v112/o_brasil.pdf. Acesso em: 18/09/2015.

SALLUM Jr., Brasília (1988), “Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira” In Lourdes Sola (Org.), *O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos tribunais Apec.

SALLUM Jr., Brasília (2003), “Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do Século XX”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, n. 52, junho. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18065.pdf>. Acesso em: 18/09/2015.

SANDRONI, Paulo. (1986), “Brasil: A Recuperação Taciturna” In Paulo Sandroni (Org.), *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez.

SANTOS, Fabiano e ALMEIDA, Acir (2015), “Inequality and democratic consolidation: Redistributive policy and political instability in Latin America after the left turn”. Paper prepared for presentation at the *VIII Congresso Latino Americano de Ciência Política*, Pontifícia Universidade Católica do Peru, Lima, 22-24 de julho. (Work in progress).

SANTOS, Fabiano e CANELLO, Júlio (2014), “O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas”. *Nota de Pesquisa*, NECON, IESP/UERJ. Disponível em: <http://necon.iesp.uerj.br/images/pdf/artigos/boletim%20necon%202013.pdf>. Acesso em: 14/01/2014.

SANTANA, Carlos H. V. (2016), “Trade-Off Eleitoral do PT e o Esgotamento do Centro Político”, *PONTO DE VISTA: Perspectivas sobre o Desenvolvimento (NEIC-IESP/UERJ)*, n. 01, janeiro, p. 1-38. Disponível em: http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_Vista_Carlos_Henrique_V._Santana_N1_Janeiro_2016.pdf. Acesso em: 10/02/2016.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1992), “Fronteiras do Estado mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro”. In VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.), *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1985), “A Pós - ‘Revolução Brasileira’”. In JAGUARIBE, Hélio (Org.), *Brasil: sociedade democrática*. Coleção Documentos Brasileiros. Rio de Janeiro: José Olympio.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1998) “A práxis liberal e a cidadania regulada”. In *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1993). *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1978), *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1979), *Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus

SCHMITTER, Philippe C. (1971), *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. New York: Columbia University Press.

SCHMITTER, Philippe C. (1973), “The Portugalization of Brazil?” In Alfred Stepan (Ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven and London: Yale University Press.

SCHMITTER, Philippe C. (1972), “Paths to Political Development in Latin America”, *Proceedings of the Academy of Political Science* 30, n. 4, p. 83-108.

SCHNEIDER, Ben Ross. (1991), *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

SCHNEIDER, Ben Ross. (1994), *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré.

SCHNEIDER, Ronald M. (1971), *The Political System of Brazil: Emergence of a Modernizing Authoritarian Regime, 1964-1970*. New York: Columbia University Press.

SCHWARTSMAN, Alexandre. (2013a), “O fracasso órfão”, *Folha de São Paulo*, 17/07/2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/alexandreschwartzman/2013/07/1312186-o-fracasso-orfao.shtml>. Acesso em: 28/01/2016.

SCHWARTSMAN, Alexandre. (2013b), “ O discreto charme do fracasso”, *Folha de São Paulo*, 16/01/2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/alexandreschwartzman/2013/01/1215445-o-discreto-charme-do-fracasso.shtml>. Acesso em: 28/01/2016.

SCHWARTSMAN, Alexandre. (2016c), “Trivial requentado”, *Folha de São Paulo*, 02/03/2016.

SECRETARIA DE PORTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SEP/PR). (2014a), *Reforma do Setor Portuário, Lei n. 12.815, de 05 de Junho de 2013*. Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/programas-e-projetos/nova-lei.pdf>. Acesso em: 10/01/2014.

SECRETARIA DE PORTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SEP/PR). (2014b). *Reequilíbrio de contratos de arrendamentos é regulamentado*. Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/noticias/noticias-2014/janeiro/reequilibrio-de-contratos-de-arrendamentos-deverao-seguir-regulamentacao-1>. Acesso em: 10/01/2014.

SEN, Amartya. (1999), *Development as Freedom*. New York: Knopf.

SERRA, José. (1975), “A Reconcentração da Renda: justificativas, explicações, dúvidas” In Ricardo Tolipan e Arthur Carlos Tinelli (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

SERRA, José. (1982a), “Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra”. In: BELLUZZO, L. G. M., COUTINHO, R. (Org.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, vol. 1.

SERRA, José (1982b), “Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira de após-Guerra: a crise recente”, *Revista de Economia Política*, Vol. 2/3, julho/setembro.

SERRA, José. (1982c). “As Desventuras do Economicismo: três teses equivocadas sobre a conexão entre autoritarismo e desenvolvimento”. In: COLLIER, David (Org.). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SERRANO, Franklin e SUMMA, Ricardo. (2015), “Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth in 2011-2014”, *Center for Economic Policy Research, CEPR Report*, Washington, D. C. (forthcoming). Disponível em: <https://franklinserrano.files.wordpress.com/2015/05/summa-serrano-aggregate-demand-and-the-growth-slowdown-brazil-2011-2014-draft-26-may-2015.pdf>. Acesso em: 17/07/2015. Acesso em: 14/02/2016. Acesso em: 05/03/2016.

SIMÕES, Carlos. (1986), *A Lei do Arrocho: Trabalho, Previdência e Sindicatos no Regime Militar – 1964/1984*. Petrópolis: Vozes.

SIMONSEN, Mario H. e CAMPOS, Roberto de O. (Org.). (1974). *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio.

SIMONSEN, Mario Henrique e CAMPOS, Roberto de O. (1975), *Formas criativas no desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Apec.

SIMONSEN, Mario Henrique. (1975), “Aspectos Atuais Da Economia Brasileira” In SIMONSEN, Mario Henrique e CAMPOS, Roberto de O. (Org.), *Formas criativas no desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Apec.

SIMONSEN, Mario H (1974), “Os Desafios do Desenvolvimento” In SIMONSEN, Mario H. e CAMPOS, Roberto de O. (Org.). (1974). *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio.

SIMONSEN, Mário Henrique. (1986), “Ascensão e Declínio do Choque Heterodoxo”, *Folha de São Paulo*, 28/12/1986.

SIMONSEN, Roberto e GUDIN, Eugênio. (2010). *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_simonsen_gudin_vol03.pdf. Acesso em: 04/03/2016.

SINGER, André. (2012), *Os Sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.

SINGER, André. (2015), “Cutucando Onças com Varas Curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”, *Novos Estudos CEBRAP*, n. 102, julho. Disponível em: http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1604/file_1604.pdf. Acesso em: 22/01/2016.

SINGER, Paul. (1988), “Intelectuais de Esquerda no Brasil: A Experiência do Brasil” In Lourdes Sola (Org.), *O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos tribunais Apec.

SINGER, Paul. (1986), “A Economia na Nova República: modelos em contradição” In Paulo Sandroni (Org.), *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez.

SINGER, Paul. (1976), “Evolução da economia brasileira, 1955-1975”. *Estudos Cebrap* (17), jul./set.

SINGER, Paul J. (1982), “As Contradições do Milagre” In Paulo J. Krischke (Org.), *Brasil: do “Milagre” à Abertura*. São Paulo: Cortez.

SINGER, Paul. (1975), *A Crise do “Milagre”: interpretação crítica da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SINGER, Paul. (1975), “Desenvolvimento e repartição da renda no Brasil”. In TOLIPAN, Ricardo e TINELLI, Arthur Carlos. (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

SINGER, Paul. (1988), “Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia” In Fábio Wanderley Reis e Guillermo O’Donnell (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

SKIDMORE, Thomas E. (1973), “Political and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-1971” In Alfred Stepan (Ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven and London: Yale University Press.

SKIDMORE, Thomas E. (1988a), “A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985”. In: Alfred Stepan (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SKIDMORE, Thomas E. (1988b), *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*. New York: Oxford University Press.

SKIDMORE, Thomas E. (1985), “The Political Economy of Policy-Making in Authoritarian Brazil, 1967-1970”. In Paul Cammack and Philip O’Brien (Eds.), *Generals in Retreat*. Manchester: Manchester University Press.

SKOCPOL, Theda. (1985). “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, In Peter Evans et al. (Eds.). *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. (1979), “Military authoritarianism and executive absolutism in Brazil”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 14, Issue, 3-4, Fall–Winter.

SOARES, Gláucio Ary Dillon (1984), *Colégio eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas*. Petrópolis: Vozes.

SOLA, Lourdes (1994), “The State, Structural Reform, and Democratization in Brazil” In William C. Smith, Carlos H. Acuña, and Eduardo A. Gamarra (Eds.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*. University of Miami: North-South Center Press.

SOLA, Lourdes. (1988), “Choque Heterodoxo e Transição Democrática sem Ruptura: uma Abordagem Transdisciplinar” In Lourdes Sola (Org.), *O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos tribunais Apec.

SOLA, Lourdes., GARMAN, C. e MARQUES, M. (1997), “Central Banking, democratic governance and political authority”. *XVII International Congress IPSA*. Seul: Korea.

SOLA, Lourdes, KUGELMAS, Eduardo. e WHITEHEAD, Laurence (Orgs). (2002). *Banco Central. Autoridade política e democratização - um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SOUZA, Celina. (2016), “Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença”. In Alexandre de Ávila Gomide e Renato Raul Boschi (Orgs.), *Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf. Acesso em: 11/04/2016.

SOUZA, Celina (2013). “Modernisation of the state and bureaucratic capacity-building in the Brazilian Federal Government”. In Jeni Vaitsman, José Mendes Ribeiro and Lenaura Lobato (Eds.). *Policy Analysis in Brazil*. Policy Press.

SOUZA, Herbert de. (1982), “As Duas Vertentes da Democracia” In Paulo J. Krischke (Org.), *Brasil: do “Milagre” à Abertura*. São Paulo: Cortez.

SOUZA, Jessé. (2010). *Batalhadores Brasileiros: Nova Classe Média ou Nova Classe Trabalhadora?* Belo Horizonte: Ed. UFMG.

SOUZA, Jessé. (2016), “O partido da sociedade para poucos: Jessé Souza rebate Marcus Melo”, *Folha de São Paulo - ilustríssima*, 21/02/2016. Disponível em: <http://m.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/02/1740875-o-partido-da-sociedade-para-poucos-jesse-souza-rebate-marcus-melo.shtml?cmpid=compfb>. Acesso em: 21/02/2016.

SOUZA, Jessé. (2011a). “A Parte de Baixo da Sociedade Brasileira”. *Revista Interesse Nacional*. Ano 4, n. 14, p. 33-41, Julho-Setembro. Disponível em: http://interessenacional.uol.com.br/artigos-integra.asp?cd_artigo=112#. Acesso em: 25/03/2013.

SOUZA, Jessé. (2011b). “É um erro falar que existe nova classe média, diz sociólogo”. *Folha de São Paulo*, Fevereiro. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/874777-e-um-erro-falar-que-existe-nova-classe-media-diz-sociologo.shtml>. Acesso em: 25/03/2013.

SOUZA, Jessé. (2015a), *A Tolice da Inteligência Brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa.

SOUZA, Jessé. (2015b), “A noção de nova classe média é ilusória”, *Revista Desafios do Desenvolvimento*, ano 12, n. 85. Brasília: IPEA. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3200&catid=30&Itemid=41. Acesso em: 30/01/2016.

SOUZA, Jessé. (2014), “O caminho da inclusão”, *Estadão*, 25/10/2014. Disponível em: <http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,o-caminho-da-inclusao,1582278>. Acesso em: 07/02/2016.

SOUZA, Jessé. (2014), “A Cegueira do Debate Brasileiro sobre as Classes Sociais”, *Revista Interesse Nacional*, Ano. 7, n. 2, outubro-dezembro, p. 35-57. Disponível em: <http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/a-cegueira-do-debate-brasileiro-sobre-as-classes-sociais/>. Acesso em: 05/02/2016.

SOUZA, Paulo Renato. (1983), “Os Impasses Atuais das Políticas de Emprego e de Salário” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaios sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, vol.2.

STEIN, Ernesto e TOMMASI, Mariano. (2001). “Instituciones democráticas, proceso de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina” In: *Visiones del Desarrollo en América Latina*. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/29200/Cap2Visiones.pdf>. Acesso em: 02/08/2013.

STEPAN, Alfred (1999), “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*”, *Dados*, vol. 42, n. 2, p. 197-252.

STEPAN, Alfred. (1971), *The military in politics: changing patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.

STEPAN, Alfred. (1973), “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion” In Alfred Stepan (Ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven and London: Yale University Press.

STEPAN, Alfred. (1988a), *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton, N. J: Princeton University Press.

STEPAN, Alfred. (1988b), “Introdução”. In Alfred Stepan (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathleen. (2008), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

TAVARES, Maria da Conceição e ASSIS, João Carlos de. (1985), *O Grande Salto para o Caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

TAVARES, Maria da C. e BELLUZZO, Luiz G. de M. (1982), “Notas Sobre o Processo de Industrialização Recente no Brasil” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Brasiliense: São Paulo, vol.1.

TAVARES, Maria da Conceição. (1975), “Distribuição de renda, acumulação e padrões de industrialização: um ensaio preliminar”. In TOLIPAN, Ricardo e TINELLI, Arthur Carlos. (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

TAVARES, Maria da Conceição. (1973), *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

TAVARES, Maria da Conceição. (1983), “O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, vol.2.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco C. (2003), “Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985” In Ferreira, Jorge. e Delgado, Lucila de A. N. (Orgs). *O Tempo da Ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. Coleção *O Brasil Republicano*. Vol. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. (2000), “A modernização autoritária: do golpe militar à redemocratização, 1964-1984” In LINHARES, Maria Yedda Leite (Org.). *História Geral do Brasil*. 9º ed. Atualizada. Rio de Janeiro: Campus.

THE WALL STREET JOURNAL. (2015), “Brazil’s Economic Crisis Beats the Emerging Middle Class Back Down”, 09/11/2016. Disponível em: <http://www.wsj.com/articles/brazil-economic-crisis-beats-the-emerging-middle-class-back-down-1447115566>. Acesso em: 19/01/2016.

THELEN, Kathleen. (2004), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

TOLIPAN, Ricardo e TINELLI, Arthur C (Orgs.). (1975), *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

TORRES, Miguel (2015), “Iniciativa equivocada”, *O Globo*, 30/03/2015.

TUTTHILL, John W. (1969), “Economic and Political Aspects of Development in Brazil”, *Journal of Inter-American Studies* 11, April: 208.

UCHÔA, Christiane e KERSTENETZKY, Celia Lessa. (2012), “É a “nova classe média” classe média? O que diz a Pesquisa de Orçamentos Familiares (2008-2009)”, *Texto para Discussão - CEDE*, n. 66, outubro, p. 1-11. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD66.pdf>. Acesso em: 06/02/2016.

UMA PONTE PARA O FUTURO. (2015), Fundação Ulisses Guimarães, PMDB, 29/10/2015. Disponível em: http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf. Acesso em: 11/02/2016.

VALOR ECONÔMICO. (2012), “Transição para a nova política econômica afetou PIB, diz Holland”, 17/12/2012.

VALOR ECONÔMICO. (2016), “A experiência amarga do Cruzado”, 26/02/2016.

VALOR ECONÔMICO (2013a). “Dilma comemora ‘o maior consórcio do mundo’”, 22/10/2013.

VALOR ECONÔMICO (2013b). “Definição da PPSA influenciou a Total”, 22/10/2013.

VALOR ECONÔMICO (2013a). *Especial/Infra VI – Portos*. Investimentos via BNDES devem chegar a R\$ 16 bi, 25/11/2013.

VALOR ECONÔMICO (2013b). *Especial/Infra VI – Portos*. Pronatec é esperança para formar mão de obra, 25/11/2013.

VALOR ECONÔMICO (2015a), “Maior recuo da desigualdade foi pré-ditadura, 23/12/2015.

VALOR ECONÔMICO (2015b), “Questão foi alvo de intenso debate acadêmico nos anos 1970”, 23/12/2015.

VALOR ECONÔMICO (2014), “Para crescer, Brasil precisa rever cultura de ‘mil’ bolsas”, 11/07/2014.

VALOR ECONÔMICO, (2015), “‘Nova matriz’ desancorou inflação, conclui estudo”, 01/10/2015.

VALOR ECONÔMICO (2015), “Não investir em educação é ‘insanidade’, diz pesquisador”, 16/10/2015.

VALOR ECONÔMICO, (2015), “A recessão, o Dilma 1 e o sobrepreço da política, 09/11/2015.

VALOR ECONÔMICO (2015), “População não precisa de crédito, mas de infraestrutura, afirma economista”, 16/11/2015.

VALOR ECONÔMICO (2015), “Mercado de trabalho sofre uma acelerada deterioração”, 28/09/2015.

VALOR ECONÔMICO, (2015), “Desembolsos do programa Minha Casa, Minha Vida caem 21% em 2015”, 05/10/2015.

VALOR ECONÔMICO (2015), “País corta 708 mil vagas e desemprego já chega a 8,1%”, 10/07/2015.

VALOR ECONÔMICO (2015), “Novo corte orçamentário atinge Saúde e Educação”, 30/07/2015.

VALOR ECONÔMICO (2016), “Qual é o legado de Keynes?”, 19/02/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016), “Itaú Unibanco lucra R\$ 23,360 bilhões em 2015, alta de 15,4%”, 02/02/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016), “Desemprego corrói conquistas e ‘cria’ endividados”, 04/01/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016a), “Crise devolve quase 4 milhões às classes D e E, 11/01/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016b), “Perda de ‘colchão social’ deve piorar quadro”, 11/01/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016c), “Crise atual já rebaixou 3,7 milhões da classe C”, 11/01/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016), “Severa piora nas condições do mercado de trabalho”, 26/01/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016), “Mulheres e ‘mais velhos’ elevam a pressão sobre o mercado de trabalho”, 04/01/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016), “Piora perspectiva para dívida pública e projeções superam 80% do PIB em 2018”, 11/02/2016.

VIANNA, Maria Lucia. T. W (1987). *A Administração do Milagre: O Conselho Monetário Nacional 1964-1974*. Rio de Janeiro: Vozes.

- VIANNA, Oliveira. (1974), *Instituições Políticas Brasileiras*. Vol. 1, Rio de Janeiro: Record.
- VIANNA, Oliveira. (1939), *O Idealismo da Constituição*. São Paulo: Editora Nacional.
- VIANNA, Oliveira. (1959), *O Ocaso do Império*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- VIANNA, Oliveira. (1952), *Populações Meridionais do Brasil*. Vol 1, Rio de Janeiro: Ed. José Olímpio.
- WAHRLICH, Beatriz (1979a). “Organização governamental e administrativa, voltada para o processo de desenvolvimento nacional: o caso brasileiro”, *Revista de Administração Pública*, vol. 13, n. 2, p. 7-36.
- WAHRLICH, Beatriz (1979b). “Reflexões de ordem administrativa sobre as empresas estatais no Brasil”, *Revista de Administração Pública*, vol. 13, n. 2, p. 7-36.
- WEAVER, R. K e ROCKMAN, Bert A. (1993), “Assessing the Effects of Institutions” in “When and How Do Institutions Matter?” In R. Kent Weaver e Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter?* Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- WEFFORT, Francisco. (1988), “Por que democracia?” In Alfred Stepan (Org.), *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- WEISS, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State. Governing the Economy in a Global Era*. Polity Press.
- WEISSKOFF, Richard. (1980), “The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil - Revisited”, *World Development*, Vol. 8, p. 647-675.
- WELLS, John. (1974), “Distribution of Earnings, Growth and the Structure of Demand in Brazil during the 1960’s”, *World Development*, Vol. 2, n. 1, January, p. 9-24.
- WERNECK, Rogério Furquim. (2015a), “Círculo vicioso”, *O Globo*, 05/06/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniaocirculo-vicioso-16348425>. Acesso em: 27/01/2016.
- WERNECK, Rogério Furquim. (2015b), “Culpa da democracia?” *O Globo*, 14/08/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniaoculpa-da-democracia-17178850>. Acesso em: 27/01/2016.
- WERNECK, Rogério L. F. (1983), “Estrangulamento Externo e Investimento Público” in ARIDA, Pérsio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- WERNECK VIANNA, Luiz. (1991), *De um Plano Collor a outro: estudo de conjuntura*. Rio de Janeiro: Revan.

WEYLAND, K.; MADRID, R. L.; HUNTER, W. (Eds.). (2010), *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Nova York: Cambridge University Press.