

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**KLEBER CHAGAS CERQUEIRA**

**A Economia Política do Desenvolvimentismo no Brasil:  
Dependência da Trajetória, Mudança Institucional e Capacidades Estatais**

Tese apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. David Verge Fleischer.

**Brasília, junho de 2015.**

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**KLEBER CHAGAS CERQUEIRA**

**A Economia Política do Desenvolvimentismo no Brasil:  
Dependência da Trajetória, Mudança Institucional e Capacidades Estatais**

**Tese aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em  
Ciência Política, pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, à  
seguinte banca examinadora:**

**Prof. Dr. David Verge Fleischer  
Instituto de Ciência Política, UnB  
Presidente**

**Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers  
Instituto de Ciência Política, UnB**

**Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro  
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, UnB**

**Prof. Dr. Ricardo Bielschowsky  
Departamento de Economia, UFRJ**

**Prof. Dr. Eduardo Salomão Condé  
Departamento de Ciências Sociais, UFJF**

**Prof. Dr. Denilson Bandeira Coelho  
Instituto de Ciência Política, UnB  
(Suplente)**

**Brasília, 1º de junho de 2015.**

## **Agradecimentos**

Aos colegas Consultores Legislativos da CLDF, em especial à minha turma da Unidade de Saúde e Educação, companheiros constantes de aventuras intelectuais e existenciais.

À Escola do Legislativo-Elegis e à direção da Câmara Legislativa do Distrito Federal, pela concessão do afastamento para estudos que tornou possível minha inestimável experiência, ao longo do ano de 2013, no Political Science Department do Massachusetts Institute of Technology-MIT, em Cambridge, nos Estados Unidos.

Ao professor Ben Ross Schneider, que gentilmente me acolheu durante meu riquíssimo estágio doutoral no MIT.

Aos colegas do Departamento de Ciência Política do MIT, pelo inestimável aprendizado coletivo, e especialmente à colega Fernanda Cimini Sales, com quem compartilhei muito do entusiasmo, das descobertas e da polêmica pelas ruas de Cambridge.

Aos amigos Jacques de Oliveira Pena e Jacy Afonso de Melo, pelos contatos com o Bndes e o Cdes, e Austregésilo Melo, meu querido Astral, pela cumplicidade militante.

Ao Professor e amigo Márcio Bobik Braga, parceiro de muitas aventuras e jornadas.

Ao amigo Jorge Luiz Santos Ferreira, Don Jorjão do Feitiço, mineiro de Cruzília, talvez um exemplo-símbolo do tipo ideal do empresário desenvolvimentista brasileiro. O “Rei da Noite” brasiliense, que nos deixou tão cedo, saudosos dos seus causos e da sua presença deliciosos.

Ao amigo historiador Fábio Lafaiete Dantas, o “Fabiulus”, que partiu para sua última “Boa Viagem”, da sua Biblioteca “China”, no Recife, de onde foi meu primeiro incentivador a trilhar a senda da Ciência Política.

Aos amigos do Tiãozão e do Sukupirão, pela amizade muito além das quatro linhas.

Aos colegas do IPOL/UnB, pelo rico convívio de respeito e aprendizado e especialmente aos amigos Antonio Lassance, Pedro Cavalcante, Suely Araújo, Leandro Rodrigues e Jackson De Toni, com que compartilho muitas das ideias aqui presentes.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa em Sociologia Econômica da UnB, em especial ao Professor Carlos Eduardo de Freitas pelo rico debate sobre uma versão preliminar de um capítulo da tese.

Aos Professores do IPOL/UnB, especialmente Marilde Loiola de Menezes e Carlos Marcos Batista, e ao Professor de Ciências Sociais da UnB, Wellington Lourenço de Almeida, que conseguem a proeza de combinar rigor científico e compromisso acadêmico com generosidade, sensibilidade e amizade.

Aos membros da Banca Examinadora, Professores Rebecca Neaera Abers, Moisés Villamil Balestro, Ricardo Bielschowsky e Eduardo Salomão Condé, pela generosidade com que brindaram minha avaliação com sua crítica percuciente.

Ao meu orientador, Professor David Verge Fleischer, pelas portas abertas e pelo apoio sempre generoso e acolhedor.

À memória de meus pais, à Áurea, à Andréa e às suas crias, dependência da trajetória que me orgulha.

Essa tese não poderia ter sido escrita sem o apoio constante e amoroso de Raquel Maria Costa, que compartilha comigo, há uma década, as aventuras desenvolvimentistas de João Cândido e de Tarsila. A eles dedico o que de bom houver neste trabalho.

**Para Raquel, Janjão e Tatá.**

## Resumo

O objetivo desta pesquisa foi explicar, do ponto de vista da economia política, a intrigante reversão, na primeira década do século XXI, da secular e aparentemente estrutural tendência concentradora de renda e socialmente excludente do capitalismo brasileiro.

Por meio de uma abordagem histórica e lançando mão das ferramentas conceituais de dependência da trajetória, mudança institucional, capacidades estatais e Estado desenvolvimentista, a pesquisa desafiou duas explicações correntes para essa reversão, baseadas no legado das reformas liberais da última década do século XX e na explosão, na primeira década do século XXI, dos preços das *commodities* minerais e agrícolas com forte presença na pauta de exportações do país.

Em seu lugar propôs uma hipótese desenvolvimentista: a de que os avanços sociais alcançados na primeira década do século XXI no Brasil não foram mera consequência de uma conjuntura internacional favorável às exportações brasileiras, ou simples decorrência natural da estabilização macroeconômica, mas resultaram de ações políticas que romperam com o padrão de desenvolvimento anterior, centrado na criação de um ambiente institucional favorável ao mercado, e reorientaram a atuação do Estado brasileiro num sentido de ativa indução e coordenação econômica em prol de um novo padrão de desenvolvimento, baseado na constituição de um poderoso mercado consumidor doméstico de massas.

Ancorada em abordagem sócio-cêntrica da construção do Estado e na teoria das constelações de poder, a pesquisa identificou na década da redemocratização do país, entre 1978 e 1988, coroada pela promulgação da Constituição Federal, uma conjuntura crítica para a explicação das mencionadas mudanças. Não apenas pelo desenho da arquitetura institucional de um tipo de Estado desenvolvimentista e de bem-estar social, introduzindo um forte elemento de dependência da trajetória quanto a esse arranjo institucional, mas também por propiciar um cenário político e social de elevada competitividade democrática e de avanço das forças de esquerda, que culminou com a chegada do Partido dos Trabalhadores-PT ao poder, em 2003, liderando uma coalizão político-social desenvolvimentista.

Na investigação da hipótese desenvolvimentista, observou que essas transformações sociais se deveram a mudanças institucionais produzidas nessa conjuntura crítica e por processos de mudanças graduais e incrementais desencadeados por políticas públicas.

As mudanças institucionais incrementais e graduais foram desencadeadas por políticas públicas que levaram ao fortalecimento das capacidades estatais, especialmente quanto aos mecanismos de indução econômica pelo Estado e às políticas de inclusão social, que resultaram na constituição de um importante mercado doméstico de consumo de massas, além de adicionarem novo componente de dependência da trajetória ao contexto sócio-político do país, ao estreitar as possibilidades de reversão no curso dessas políticas.

Os atores políticos e sociais principais dessas mudanças institucionais convergiram para a constituição de uma coalizão de poder desenvolvimentista, agente de mudança responsável, em última instância, pelas reconfigurações institucionais observadas.

**Palavras-Chaves:** Desigualdade no Brasil; Dependência da Trajetória; Mudança Institucional; Capacidades Estatais; Coalizão Desenvolvimentista; Estado Desenvolvimentista.

## Abstract

The objective of this research is, from the point of view of political economy, to explain the intriguing reversal in the apparently structural trend of Brazilian capitalism to concentrate income and to show a socially exclusive pattern of development, at the first decade of this century.

Through a historical approach and making use of the conceptual tools of path dependency, institutional change, state capacity and developmental state, the research challenges two current explanations for this reversal, which are based on the legacy of the liberal reforms of 1990's, by one hand, and by other hand on the explosion, in the first decade of this century, of prices of mineral and agricultural commodities with strong presence in the export basket of the country.

Alternatively, the research proposes a developmental hypothesis: that the social progress made in the first decade of this century in Brazil were not merely the result of a favorable international environment for Brazilian exports, or simple natural result of macroeconomic stabilization, but the result of political actions that broke with the previous pattern of development, which was focused on creating an institutional environment favorable to the market. Instead, that political actions have redirected the Brazilian state in the sense of active induction and economic coordination in favor of a new pattern of development based on the creation of a powerful domestic mass consumer market.

Drawing on socio-centric approach to state-building and in the theory of power constellations, the research identified a critical juncture in the decade of democratization of the country, between 1978 and 1988, crowned by the promulgation of the Federal Constitution, for the explanation of the aforementioned changes. Not only for the design of the institutional framework of a kind of developmental and social welfare state, by introducing strong elements of path dependency, but also for providing a political and social scenario of high democratic competitiveness, which boosted the advance of the left-wing forces and culminated with the arrival of the PT to power in 2003, leading a socio-political developmental coalition.

In the investigation of the developmental hypothesis, the research noted that these social changes were due to institutional changes produced in that critical juncture and by gradual and incremental change processes triggered by public policies.

Incremental and gradual institutional changes were triggered by public policies which led to the strengthening of state capacity, especially on the mechanisms of state economic coordination and social inclusive policies, resulting in the formation of an important domestic mass consumer market, in addition to adding a new component of path dependency to socio-political context of the country, by narrowing the possibilities of reversion in the course of these policies.

The main political and social actors of these institutional changes converged to form a developmental coalition, the agent of change ultimately responsible by the observed institutional reconfigurations.

**Key Words: Inequality in Brazil; Path Dependence; Institutional Change; State Capacity; Developmental Coalition; Developmental State.**

## LISTA DE QUADROS, TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| Quadro 1. Tipos de mudança institucional gradual  | 20  |
| Quadro 2. Fontes contextuais e institucionais da mudança institucional  | 21  |
| Quadro 3. Fontes contextuais e institucionais dos agentes de mudança  | 23  |
| Quadro 4. Construção do Estado na América Latina  | 73  |
| Quadro 5. Codificação das Crenças do Núcleo da Política de Desenvolvimento  | 160 |
| Quadro 6. Coalizões no domínio da Política de Desenvolvimento   | 161 |
| Tabela 1. Distribuição de terra, renda e educação em vários países  | 67  |
| Tabela 2. Distribuição de renda (1960-1970)   | 92  |
| Tabela 3. Bancada de deputados federais eleitos pelo Partido dos Trabalhadores-PT                                     | 117 |
| Tabela 4. Evolução das Operações de Microcrédito Produtivo Orientado-PNMPO  | 173 |
| Gráfico 1. Renda domiciliar <i>per capita</i> . Razão entre a dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres – 1988/2013  | 5   |
| Gráfico 2. Evolução do Coeficiente de Gini – 1988/2013  | 5   |
| Gráfico 3. Participação salarial no PIB em países da América Latina   | 6   |
| Gráfico 4. Evolução do valor real do Salário Mínimo (1962-1984)   | 92  |
| Gráfico 5. Evolução do valor real do Salário Mínimo (1993-2014)   | 128 |
| Gráfico 6. Taxa de desemprego (1992-2012)   | 129 |
| Gráfico 7. Grau de informalidade (1992-2012)  | 130 |
| Gráfico 8. Dívida total líquida do setor público (2001-2014)  | 131 |
| Gráfico 9: Taxa de investimento anual sobre o PIB (1991-2013)   | 146 |
| Gráfico 10: Renda domiciliar <i>per capita</i> - razão entre a dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres – 2002/2013 | 187 |
| Figura 1. Arranjos Institucionais, Coalizões Políticas e Capacidades Estatais   | 41  |
| Figura 2. Capacidades estatais como amálgama de características   | 41  |
| Figura 3. Modelo de consumo de massas (“Roda Castro-Bielschowsky”)  | 123 |

## LISTA DE SIGLAS

**ABCD:** Cinturão industrial da Grande São Paulo: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema.

**ABI:** Associação Brasileira de Imprensa.

**Arena:** Aliança Renovadora Nacional.

**BC:** Banco Central.

**BID:** Banco Interamericano de Desenvolvimento.

**Bird:** Banco Mundial.

**Bnde:** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico<sup>1</sup>.

**Bndes:** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

**Bovespa ou Bm&fbovespa:** Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo<sup>2</sup>.

**Brics:** Conjunto de países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

**Cdes:** Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

**Cepal:** Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, da ONU.

**CNA:** Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

**CNC:** Confederação Nacional do Comércio.

**CNE:** Conselho Nacional de Economia.

**CNI:** Confederação Nacional da Indústria.

**Dasp:** Departamento Administrativo do Serviço Público.

**DEM:** Partido Democratas.

**Embrapa:** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

**Embrater:** Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural.

**ESG:** Escola Superior de Guerra

**EUA:** Estados Unidos da América.

**Fenaj:** Federação Nacional dos Jornalistas.

**FGV:** Fundação Getúlio Vargas.

**FHC:** Fernando Henrique Cardoso.

**Fiesp:** Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

**FMI:** Fundo Monetário Internacional.

**IAB:** Instituto dos Arquitetos do Brasil.

**Ibad:** Instituto Brasileiro de Ação Democrática.

**Iedi:** Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial.

**Ipes:** Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais.

---

<sup>1</sup> O BNDE transformou-se em BNDES em 1982, com a incorporação do “Social” ao nome e do “S” à sigla (Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982).

<sup>2</sup> A Bolsa de Valores de São Paulo-Bovespa fundiu-se com a Bolsa de Mercadorias e Futuros-BM&F em maio de 2008, dando origem à Nova Bolsa, Bm&fbovespa.

**Ipea:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.  
**Iseb:** Instituto Superior de Estudos Brasileiros.  
**LRF:** Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/1999).  
**Mapa:** Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.  
**MDB:** Movimento Democrático Brasileiro.  
**OAB:** Ordem dos Advogados do Brasil.  
**Ocde:** Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.  
**ONU:** Organização das Nações Unidas.  
**Paeg:** Plano de Ação Econômica do Governo.  
**PCB:** Partido Comunista do Brasil. Após 1961, Partido Comunista Brasileiro.  
**PCdoB:** Partido Comunista do Brasil.  
**PDS:** Partido Democrático Social.  
**PDT:** Partido Democrático Trabalhista.  
**PFL:** Partido da Frente Liberal.  
**PIB:** Produto Interno Bruto.  
**PL:** Partido Liberal.  
**PMDB:** Partido do Movimento Democrático Brasileiro.  
**PND:** Plano Nacional de Desenvolvimento.  
**Pnad:** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.  
**Pnud:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.  
**POF:** Pesquisa de Orçamentos Familiares.  
**PPA:** Plano Plurianual.  
**PP:** Partido Popular.  
**PSB:** Partido Socialista Brasileiro.  
**PSDB:** Partido da Social Democracia Brasileira.  
**PT:** Partido dos Trabalhadores.  
**PTB:** Partido Trabalhista Brasileiro.  
**PUC/RJ:** Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.  
**SNI:** Serviço Nacional de Informações.  
**Sumoc:** Superintendência da Moeda e do Crédito.  
**TSE:** Tribunal Superior Eleitoral.  
**UDN:** União Democrática Nacional.  
**UFRJ:** Universidade Federal do Rio de Janeiro.  
**UNE:** União Nacional dos Estudantes.  
**Unicamp:** Universidade Estadual de Campinas.  
**USP:** Universidade de São Paulo.

## SUMÁRIO

|  |      |
|--|------|
| <b>Resumo</b> .....  | v    |
| <b>Abstract</b> .....  | vi   |
| <b>Lista de Quadros, Tabelas, Gráficos e Figuras</b> .....   | vii  |
| <b>Lista de Siglas</b> .....   | viii |
| <b>Sumário</b> .....   | x    |
| <b>1. Introdução</b> .....   | 1    |
| 1.1. O problema, o argumento e a hipótese desenvolvimentista .....   | 1    |
| 1.2. Ferramentas teóricas: explicação histórica e mudança institucional .....  | 12   |
| 1.3. Estratégia da pesquisa e procedimentos metodológicos .....  | 25   |
| <b>2. Capacidades Estatais e Estado Desenvolvimentista no Brasil</b> .....   | 29   |
| 2.1. Da capacidade burocrática à capacidade política .....   | 29   |
| 2.2. Estado desenvolvimentista e neodesenvolvimentismo .....   | 42   |
| <b>3. Dependência da Trajetória e Mudança Institucional no Desenvolvimento Brasileiro</b> .....                        | 56   |
| 3.1. Fundamentos sociais e a política da mudança institucional .....   | 70   |
| 3.2. Do Nacional-desenvolvimentismo à Constituição desenvolvimentista .....  | 88   |
| 3.3. Mudanças institucionais graduais e incrementais: reforçando a dimensão burocrática das capacidades estatais ..... | 114  |
| 3.4. A viagem redonda do desenvolvimentismo brasileiro: o PT e o modelo de consumo de massas .....                     | 116  |
| <b>4. O Bndes e o Novo Padrão de Desenvolvimento Brasileiro</b> .....  | 136  |
| <b>5. A Década Petista e a Coalizão Desenvolvimentista</b> .....   | 153  |
| 5.1 Constelações de poder e coalizões de defesa .....  | 153  |
| 5.2. O mercado de consumo de massas e a coalizão desenvolvimentista .....  | 164  |
| 5.3. Contradições e impasses da coalizão desenvolvimentista .....  | 175  |
| <b>6. Conclusão</b> .....  | 180  |
| <b>7. Referências</b> .....  | 195  |

## **1. Introdução.**

### **1.1 O problema, o argumento e a hipótese desenvolvimentista.**

1999. Cinco anos de implantação do Plano Real, com controle da inflação, após décadas de convivência do país com um processo hiperinflacionário e de várias tentativas fracassadas de estabilização da economia. Após a crise das bolsas asiáticas, em 1997, com a crise da Rússia, o Brasil, quebrado, apela ao FMI, por um acordo de empréstimo de US\$ 20 bilhões, com condicionalidades: desregulamentação da economia, privatizações, redução dos gastos públicos, abertura comercial<sup>3</sup>.

2008. A crise iniciada no mercado imobiliário nos EUA se transforma em crise financeira generalizada: quebra de um dos maiores Bancos de Investimentos do mundo, o Lehman Brothers, salvamento e virtual estatização da General Motors (por décadas, a maior empresa do mundo e símbolo da hegemonia econômica dos EUA) e injeção de US\$ 1 trilhão pelo Governo estadunidense na economia para amainar a crise, a pior desde o colapso da Bolsa de Nova York, em 1929, e a grande depressão que a seguiu, na década de 1930.

2011. A crise atravessa o Atlântico e desembarca na Europa: quebra da Irlanda, da Grécia e ameaças de quebras da Itália, Portugal e Espanha. Agências de risco rebaixam títulos de países desenvolvidos. Caem governos na Grécia, Itália, Portugal, Espanha, Irlanda e Holanda. O Euro agoniza<sup>4</sup>.

Enquanto isso, após mais de vinte trimestres consecutivos de crescimento, a economia brasileira cresce 7,5% em 2010, o país acumula reservas internacionais quatro vezes maiores que sua dívida externa e ostenta taxas de endividamento público bem menores que as da maioria dos países capitalistas avançados. O

---

<sup>3</sup> A crise se arrastou por vários anos: em setembro de 2001, o governo brasileiro recorreu novamente ao FMI (empréstimo de US\$ 15,7 bilhões) e durante a campanha para as eleições presidenciais de 2002, que deram a vitória a Lula, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso convidou os quatro principais candidatos (Lula, Serra, Ciro e Garotinho) para um encontro que serviu para avaliar um novo acordo de empréstimo, celebrado em agosto daquele ano, no valor de US\$ 30 bilhões (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u53072.shtml> e <http://www.dgabc.com.br/Noticia/378312/presidenciais-encontram-fhc-e-falam-sobre-fmi> [acesso em 08/12/2014]).

<sup>4</sup> Para um relato da crise: <<http://colunas.revistaepoca.globo.com/ofiltro/tag/grecia/>> [acesso em 13/01/2015]. Para uma análise econômica, Krugman (2009).

governo anuncia empréstimo de US\$ 10 bilhões ao FMI para contribuir com o enfrentamento da crise dos países europeus<sup>5</sup>.

Ao mesmo tempo, mais de 20 milhões de brasileiros deixaram a extrema pobreza e mais de 30 milhões ascenderam ao estrato central de rendimentos no país, a chamada classe “C”, entre 2002 e 2012, levando essa faixa de renda a representar 53% da população brasileira (cerca de 104 milhões de pessoas) compondo, assim, pela primeira vez em nossa história, a maioria da população. Isso tem levado, também, muitos analistas a já considerarem o Brasil como um país de classe média<sup>6</sup>.

Também os indicadores de emprego apresentaram um movimento impressionante, com acentuado processo de formalização do mercado de trabalho e taxas de desemprego nos menores níveis da história, uma virtual situação de pleno-emprego que é ainda mais impressionante por perdurar mesmo em meio à estagnação da economia ao longo do governo Dilma<sup>7</sup>.

O que torna o cenário ainda mais intrigante é o fato de o Brasil ostentar, há muito, a condição de um dos países mais desiguais do planeta. Com efeito, num estudo sobre as políticas sociais e o Estado do bem-estar social no Brasil, Doctor (2012) se pergunta como podem os resultados sociais do país serem tão ruins, considerando que seu nível de dispêndio em políticas sociais, como percentagem do PIB, é similar ao nível observado entre os países desenvolvidos. E especula se isso seria consequência da própria natureza da democracia brasileira, de seu processo de desenvolvimento ou de seu tipo de regime de bem-estar social.

Pois, considerando esse legado histórico, seria de se esperar muito mais resiliência do que mudança nas instituições brasileiras e na estrutura socioeconômica do país. Numa palavra, um país onde o peso de seu passado (colonial, escravista, excludente), incrustado no presente, bloqueia qualquer tentativa de mudança social ou econômica profunda.

---

<sup>5</sup> <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-empresta-us-10-bi-ao-fmi,446441> [acesso em 28/11/2014].

<sup>6</sup> Neri, 2010; Souza & Lamounier, 2010; Pochmann, 2012; Souza, 2012; Singer, 2012; Bartelt, 2013.

<sup>7</sup> Fonte: [ipeadata.gov.br](http://ipeadata.gov.br) > macroeconômico > séries mais usadas > taxa de desemprego nas regiões metropolitanas; e social > mercado de trabalho > grau de informalidade [acesso em 15/08/2014] e <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&idnoticia=2816&busca=1&t=dezembro-taxa-desocupacao-fica-4-3-fecha-2014-media-8> [acesso em 29/01/2015].

Todavia, os dados recentes de redução da pobreza e de mobilidade social, há pouco mencionados, tornaram o Brasil uma das referências mundiais no combate à fome e à miséria, segundo a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação-FAO (FAO, 2014), e deram origem a intenso debate acadêmico sobre a emergência da suposta nova classe média no país (Neri, 2010; Souza & Lamounier, 2010; Pochmann, 2012; Souza, 2012; Singer, 2012; Bartelt, 2013).

Além disso, a distribuição de renda, medida pelo índice de Gini, experimentou substancial movimento de desconcentração a partir da virada do século<sup>8</sup>, fenômeno captado em recente estudo da Organização Internacional do Trabalho-OIT, que mostra o Brasil como o segundo país que mais reduziu a desigualdade salarial no mundo na última década (OIT, 2014).

Embora esse movimento de redução das desigualdades salariais seja um fenômeno comum a boa parte da América Latina (Ferreira, 2013), ele não se verificou em todo o continente e o mencionado estudo da OIT aponta que no México, por exemplo, o valor real dos salários declinou em 2012 e 2013.

Ademais, no Brasil, a participação dos salários como proporção da renda nacional (PIB), aumentou sistematicamente desde então, um movimento inverso ao observado em outros grandes países da América Latina, como México, Chile, Colômbia e mesmo Venezuela (Tosoni, 2014).

Que aconteceu ao Brasil ao longo dessa década, entre esses dois momentos históricos relativamente próximos (1999 e 2009), que permite explicar reações tão diferentes do país ao contexto de crise econômica internacional?

Uma das teses correntes, o *boom* do preço das commodities agrícolas e minerais exportadas pelo Brasil e por outros países emergentes na primeira década do século XXI (que teria gerado imensa margem de manobra econômica para esses países), compõe certamente a explicação. Mas será capaz de explicar tudo? Provavelmente, não.

Em primeiro lugar, se o desempenho recente das economias emergentes pudesse ser fundamentalmente explicado pelo boom dos preços das commodities ficaria muito difícil explicar o porquê de não ter havido desempenho semelhante dessas economias em momentos anteriores, em que aqueles preços se situavam em patamares ainda maiores, como, por exemplo, a década de 1970.

---

<sup>8</sup> Ipeadata: Renda - desigualdade - coeficiente de Gini.

Embora aquele período tenha assistido a importantes ciclos expansivos, dos quais o “milagre” econômico brasileiro (1968/1978) foi o mais expressivo, esse processo não foi generalizado nem caracterizado por avanços distributivos<sup>9</sup>. Ou seja, o boom das commodities pode explicar muito do crescimento econômico recente, mas diz muito pouco sobre seu caráter acentuadamente distributivo.

Em segundo lugar, é necessário matizar o debate sobre o impacto do boom dos preços das commodities na evolução das economias emergentes e evitar a tentação de tratá-las em bloco. Com efeito, é, evidentemente, muito enganoso colocar a economia brasileira, nesse quesito, no mesmo quadrante de análise de países que possuem um peso muito maior dessas mercadorias em suas pautas de exportações e, mais ainda, de países com um grau de abertura econômica – medido pelo peso da corrente de comércio exterior no PIB – muito mais elevado que o brasileiro (Carneiro, 2012)<sup>10</sup>.

Ademais, se mesmo em outras épocas de elevados preços dos produtos exportados pelos emergentes não ocorreram os mesmos movimentos de inclusão social e de redução das desigualdades verificados recentemente, é preciso buscar uma explicação que vá além da conjuntura econômica e que incorpore uma dimensão política, relacionada, principalmente, à perda de hegemonia e ao esgotamento do modelo político e econômico neoliberal e à concomitante ascensão de coalizões políticas de esquerda, especialmente na América Latina<sup>11</sup>.

Com efeito, o baixo crescimento da década liberal não foi distribuidor de renda no Brasil, como se pode ver nos gráficos abaixo:

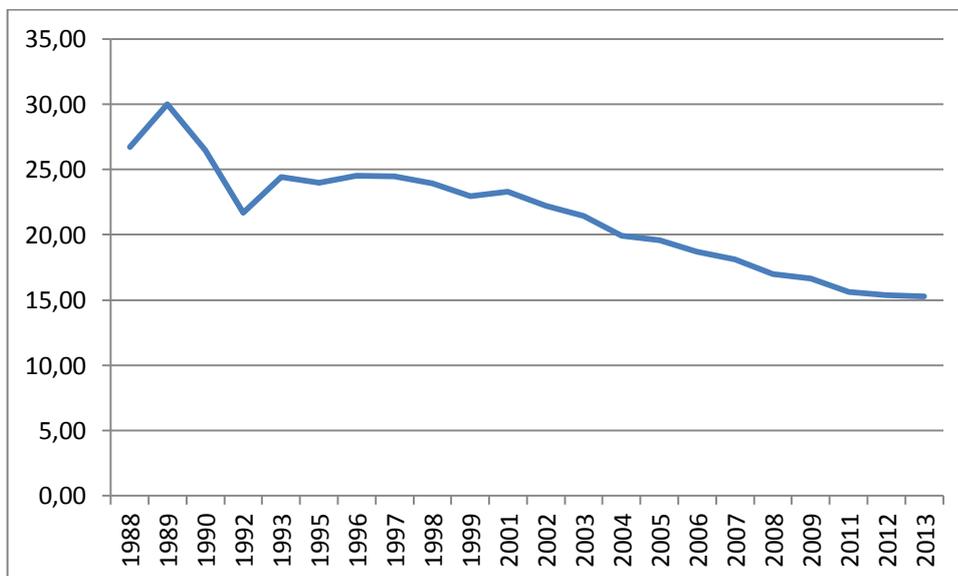
---

<sup>9</sup> Ver, a respeito, Adler and Sosa (2011) e também Carneiro (2012).

<sup>10</sup> Os dados sobre variáveis dinâmicas do crescimento, a partir do tipo de demanda predominante, permitem divisar uma tipologia dos países latinoamericanos organizada em dois grandes grupos: os *export led* e os *domestic led*. Nos primeiros, as exportações líquidas são a principal fonte de demanda autônoma enquanto nos segundos, a demanda doméstica. Nesse segundo caso estão apenas quatro países: Brasil Colômbia, Argentina e Perú e, no primeiro, os demais (Carneiro, 2012). Com efeito, embora o peso das commodities nas exportações brasileiras tenha crescido continuamente desde 2003, representando hoje cerca de metade de nossa pauta exportadora, o peso das exportações no PIB do país situa-se em torno dos 10% (MDIC, 2012), ou seja, a variável “exportação de commodities” representa no máximo 5% da economia do país, o que impõem uma explicação que dê conta dos outros 95%, forçosamente associada ao mercado consumidor doméstico. Apenas para ampliar a comparação, em reforço ao argumento, fora da América Latina e do âmbito dos países emergentes, pode-se invocar, ainda, os exemplos da Austrália e da Noruega, crescentemente dependentes das exportações de metais e de petróleo, sendo as exportações deste produto responsável por 21% do PIB do país escandinavo (Adler and Sosa, 2011).

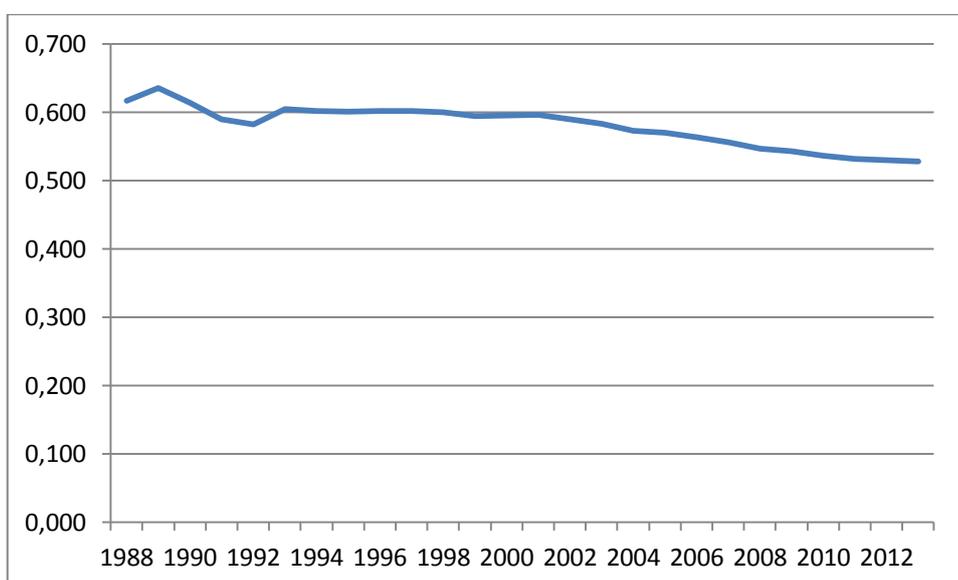
<sup>11</sup> Huber and Stephens (2012).

**Gráfico 1. Renda domiciliar *per capita*. Razão entre a dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres.**



Fonte: Ipeadata.

**Gráfico 2. Evolução do Coeficiente de Gini.**

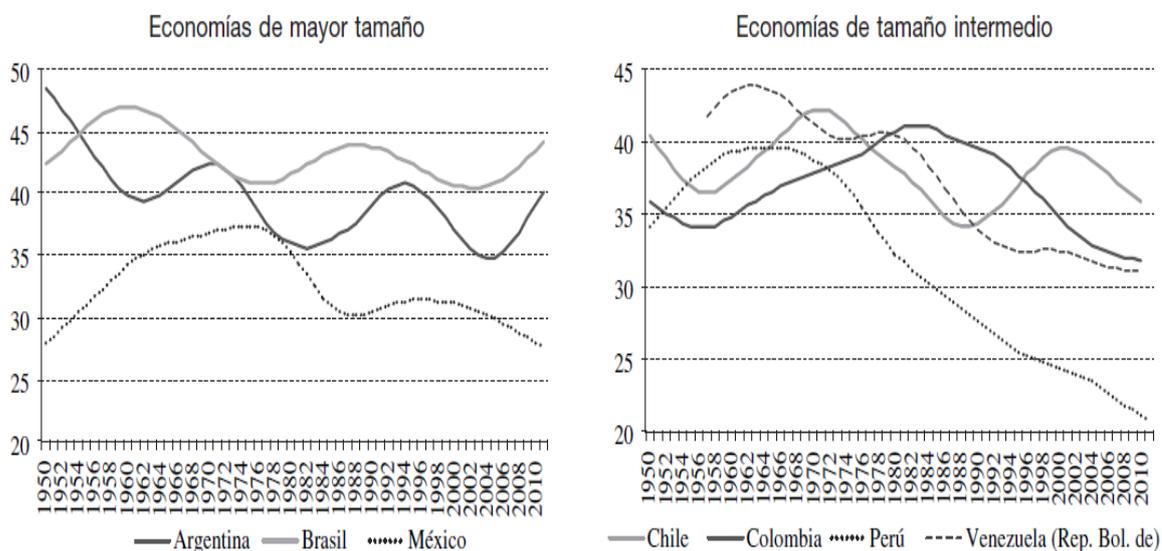


Fonte: Ipeadata.

Por outro, na maioria dos demais países da América Latina não houve o mesmo movimento verificado no Brasil, na última década, de aumento da participação dos salários no PIB. Ao contrário, em alguns dos países que empreenderam no período políticas econômicas mais liberais o que se verificou foi um movimento inverso; concentrador, portanto, como se pode ver nos gráficos abaixo.

### Gráfico 3. Participação salarial no PIB em países da América Latina.

Participación salarial respecto del PIB corregida mediante filtro de Hodrick-Prescott, 1950-2010  
(En porcentajes del producto interno bruto (PIB))



Fonte: Tosoni (2014)

Portanto, é bastante provável que o Brasil, na 1ª década do século XXI, tivesse concentrado renda ou reduzido a desigualdade em ritmo bem menor, caso tivesse mantido o modelo de desenvolvimento liberal da década anterior.

De outra parte, a explicação para o melhor desempenho econômico dos BRICS<sup>12</sup> em comparação com as economias avançadas, nos anos recentes, tem, certamente, muitos fatores comuns ao conjunto dos países emergentes. Mas as profundas diferenças institucionais existentes entre esses países (sistemas de regulação de trabalho e de seguridade social; regimes de comércio e de câmbio etc.) impõem uma explicação que considere o contexto de cada um deles em suas especificidades.

Do contrário, estaríamos caminhando na contramão do robusto consenso atual no domínio da economia política: o de que as instituições não apenas importam como constituem uma das principais chaves para explicar o desempenho econômico das nações (Acemoglu e Robinson, 2012).

<sup>12</sup> Conjunto formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Ora, se o comportamento e o desempenho tão díspares da economia brasileira no enfrentamento às conjunturas de crises financeiras internacionais em 1999 e 2009 não tivesse qualquer explicação no nível das instituições estaríamos frente a um fenômeno que colocaria em cheque esse verdadeiro paradigma.

Outra linha interpretativa tem ressaltado que a chave da explicação para o melhor desempenho atual de países emergentes pode estar no tipo de Estado que se construiu nessas sociedades: um Estado desenvolvimentista, em oposição a outros tipos de Estado, mais suscetíveis à sua captura por elites predadoras ou por segmentos rentistas e especuladores dos mercados.

Tem sido fértil a literatura sobre Estados desenvolvimentistas, tanto internacionalmente quanto no Brasil<sup>13</sup>. Todavia, embora promissora, há ainda imensos desafios à interpretação da trajetória social, política, econômica e institucional do Brasil à luz desse enquadramento teórico.

A aplicação dessa abordagem teórico-metodológica às transformações que vem ocorrendo na economia e na sociedade brasileiras, além de estimular novos desenvolvimentos conceituais e empíricos a essa agenda de pesquisa, propicia a avaliação do que podemos chamar de **hipótese desenvolvimentista**: a de que os avanços sociais alcançados na primeira década do século XXI no Brasil não foram mera consequência de uma conjuntura internacional favorável às exportações brasileiras, ou simples decorrência natural da estabilização macroeconômica, mas resultaram de ações políticas que romperam com o padrão de desenvolvimento anterior – centrado na criação de um ambiente institucional favorável ao mercado – e reorientaram a atuação do Estado brasileiro num sentido de ativa indução e coordenação econômica em prol de um novo padrão de desenvolvimento, baseado na constituição de um mercado consumidor doméstico de massas e na inserção internacional competitiva do país.

Nesta tese, argumenta-se que a explicação para o amplo conjunto de transformações mencionadas se encontra, fundamentalmente, em mudanças institucionais relacionadas ao fortalecimento das capacidades estatais do país e em

---

<sup>13</sup> Sobre o debate internacional: Woo-Cumings (1999), Burlamaqui, Castro e Chang (2000), Kohli (2004) e Lange e Rueschemeyer (2005). Sobre o Brasil, Evans (2004), Sicsú (2005), Diniz (2007), Bresser-Pereira (2009) e Schneider (2012).

mudanças políticas relacionadas à hegemonia de uma coalizão de poder desenvolvimentista.

Com efeito, Schneider (1994), em amplo estudo sobre o aparato burocrático brasileiro na década de 1980, afirmava que ele era caracterizado pelo personalismo, pela fragmentação e pelo improvisado (“adocracia”), tendo, portanto, tudo para não dar certo. Por isso, chegava a ser surpreendente que tivesse produzido alguns casos de sucesso até então, em geral interpretados pela óptica dos bolsões de eficiência ou ilhas de excelência.

Alguns anos depois, o mesmo autor apontava como as quatro características essenciais do Estado brasileiro, em suas relações com a economia, a política e a sociedade, entre 1930 e 1980: “capitalismo político”, o discurso dominante industrialista e intervencionista, a exclusão política da maioria da população e uma burocracia fluida e fracamente institucionalizada.

Todavia, duas décadas depois a burocracia brasileira já era apontada em estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID como a melhor da América Latina, tanto em termos de profissionalização quanto de capacidade técnica (IDB, 2006).

Considerando esse novo cenário, Schneider (2013) reconheceu que o Brasil foi uma boa surpresa na região, mostrando, juntamente com o Chile, a melhor situação em termos de governança efetiva, estabilidade política e capacidade burocrática na América Latina.

Mas o que aconteceu no intervalo dessas duas décadas que explica tão diferente situação do país? Que mudanças políticas e institucionais poderiam explicar isso?

Novamente, defende-se aqui, a resposta está no fortalecimento das capacidades estatais e na hegemonia de uma coalizão de poder desenvolvimentista.

O argumento aqui sustentado é o de que a década da redemocratização do país, entre 1978 e 1988, coroada pela promulgação da Constituição Federal, constitui uma conjuntura crítica para a explicação das mencionadas mudanças. Não apenas pelo desenho da arquitetura institucional de um tipo de Estado desenvolvimentista e de bem-estar social, mas também por propiciar um cenário

político e social de elevada competitividade democrática e de avanço das forças de esquerda, que culminou com a chegada do Partido dos Trabalhadores-PT ao poder, em 2003, liderando uma coalizão político-social desenvolvimentista.

Muitos estudiosos da política brasileira recente têm salientado a importância de fatores ligados à dependência da trajetória (*path dependence*), em relação ao antigo modelo nacional-desenvolvimentista, nos comportamentos de nossas instituições e nos resultados de suas políticas: Nunes (2003), Evans (2004), Bresser-Pereira (2005), Almeida (2007), Diniz e Boschi (2007), Vianna (2009).

Há também um intenso debate político e acadêmico sobre um suposto novo modelo de desenvolvimento capitalista em construção no Brasil, em substituição ao modelo neoliberal, o novo ou neodesenvolvimentismo, e sobre a herança do velho modelo nacional-desenvolvimentista nesse novo modelo: Bresser-Pereira (2004), Sicsú *et alli* (2005), Fiori (2011) e Carneiro *et alli* (2012).

Por outro lado, há uma vigorosa literatura emergente sobre mudança institucional que se preocupa, para além de conjunturas críticas e de rupturas institucionais decisivas, com os processos de mudança gradual e incremental: Streeck e Thelen (2005), Mahoney e Thelen (2010), embora poucos estudos tenham sido até agora realizados no Brasil procurando interpretar a trajetória institucional do país à luz desses enquadramentos teóricos<sup>14</sup>.

Esta pesquisa visa a contribuir para esse debate, analisando essas transformações institucionais, políticas e sociais sob o enquadramento analítico da literatura sobre dependência da trajetória, mudança institucional, capacidades estatais e Estado desenvolvimentista.

A pesquisa investiga a hipótese de que as principais mudanças sociais e econômicas observadas recentemente no país (maior robustez econômica, redução da pobreza e da desigualdade social) deveram-se à ocorrência de mudanças institucionais produzidas por uma conjuntura crítica e por processos de mudanças graduais e incrementais desencadeados por políticas públicas.

---

<sup>14</sup> Sobre mudanças institucionais graduais no sistema de saúde do Brasil, ver o capítulo de Falleti em Mahoney e Thelen (2010). Sobre mudanças institucionais e desempenho econômico, Burlamaqui e outros (2007). Mais recentemente, no Brasil, uma importante publicação pioneira nessa senda é Gomide e Pires (2014).

A conjuntura crítica foi a década da redemocratização, encerrada com a Constituição Federal de 1988, que produziu um quadro institucional de elevada competição eleitoral democrática e que fomentou um processo inédito de mobilização, organização e participação social no país, fortalecendo o avanço das forças políticas de esquerda, especialmente o PT. Esse quadro institucional é tratado aqui como fortalecedor da dimensão política das capacidades estatais no Brasil.

As mudanças institucionais incrementais e graduais foram desencadeadas por políticas públicas que levaram ao fortalecimento dessas capacidades estatais, especialmente quanto aos mecanismos de indução econômica pelo Estado e às políticas de inclusão social, que resultaram na constituição de um importante mercado doméstico de consumo de massas.

Aqui, diferentemente das abordagens tradicionais, que veem as políticas públicas como variáveis dependentes, como reflexo de processos políticos mais fundamentais, apoiamo-nos na interpretação de Pierson (2006) que interpreta as políticas públicas também como instituições, no sentido de que a maioria das “regras do jogo”, politicamente produzidas, que ajudam diretamente a moldar as vidas de cidadãos e organizações nas sociedades modernas, são, de fato, políticas públicas.

Uma parte importante das mudanças institucionais, relacionada à indução econômica pelo Estado, verificou-se nos padrões de atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, especialmente no que respeita ao financiamento de uma agressiva política industrial e de comércio exterior, mas também à forte expansão do crédito às micro, pequenas e médias empresas.

Tais mudanças institucionais verificaram-se também na implantação de uma política social vigorosamente inclusiva, baseada na elevação sustentada do valor real do salário mínimo e em programas de transferência de renda e de inclusão econômica e social (expansão do crédito, estímulos ao microcrédito, habitação, agricultura familiar).

Essas transformações originaram-se de uma importante mudança política: a hegemonia de uma coalizão política desenvolvimentista no país, a partir do governo Lula, que contribuiu decisivamente para a retomada da montagem de um tipo de Estado desenvolvimentista (latente na Constituição Federal de 1988), o que

possibilitou tanto uma ação contra-cíclica bem sucedida frente à grave crise financeira mundial deflagrada em 2008 quanto o avanço na construção de um verdadeiro Estado de bem-estar social no país.

As bases sociais dessa coalizão desenvolvimentista se assentam em importante transformação ocorrida na estrutura social do país durante a primeira década petista (2003/2013) com a ascensão da chamada “nova classe trabalhadora” (nova classe C), e na comunhão de interesses desta com segmentos marginalizados da classe trabalhadora informal, com o proletariado tradicional ligado ao movimento sindical, com parcelas da pequena burguesia (pequenos empresários) e com segmentos do grande empresariado, especialmente os ligados à produção para o consumo popular e os exportadores (tanto industriais como de *commodities*).

Esse novo desenvolvimentismo carrega uma forte herança do velho nacional-desenvolvimentismo dos anos 50 e 60, herança evidentemente adaptada ao novo contexto histórico brasileiro e mundial pós reformas liberais e globalização, introduzindo na integração mundial competitiva um importante componente de inclusão social e de primazia do mercado interno.

Essa herança foi consagrada no texto da Constituição Federal de 1988, marcada por um desenho institucional de forte presença estatal regulatória e de coordenação na economia e na sociedade, e por diretrizes políticas e sociais ambiciosas voltadas à construção de um Estado desenvolvimentista e de bem-estar social no Brasil. A Carta Política de 1988 pode, por isso, ser considerada uma **“Constituição Desenvolvimentista”**.

Mas esse arranjo institucional desenvolvimentista só encontrou condições propícias à sua efetiva implementação a partir da hegemonia, na coalizão governante, de um projeto neodesenvolvimentista.

Aqui se configura uma ironia da história: essa “Constituição Desenvolvimentista”, que sofreu importante ataque a seus fundamentos no período de hegemonia neoliberal, nos anos 90, teve como sua melhor realizadora no governo (a que mais fundo implementou suas potencialidades desenvolvimentistas), a única força política que votou contra o texto da Carta, ao final do processo constituinte, em 1988: o PT<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Na reta final da promulgação da nova Carta Constitucional, a partir de maio/junho de 1988, abriu-se intenso debate dentro do PT sobre se o partido deveria ou não assinar a nova Constituição, em

Outra ironia da história, que a confirmação da hipótese aqui apresentada revelaria, é a de a Constituição de 1988, por muito tempo atacada como um entulho estatista, um estorvo ao desenvolvimento do país, emergir da análise como um elemento crucial da construção do Estado desenvolvimentista brasileiro e do melhor desempenho de nossa economia frente à atual crise financeira internacional.

## 1.2. Ferramentas teóricas: explicação histórica e mudança institucional.

Do ponto de vista teórico e metodológico, o quadro analítico da pesquisa se baseia nos estudos sobre explicação histórica e mudança institucional e sobre a economia política do Estado Desenvolvimentista.

Nesse sentido, uma ideia-força que conduziu a investigação foi a da profunda dimensão temporal dos processos sociais e que a atenção a essa dimensão permite perceber aspectos da vida social invisíveis a uma abordagem a-histórica (Pierson, 2004).

Da economia política clássica a pesquisa procurou se guiar pelo ensinamento de que:

o desenvolvimento econômico não é um fenômeno a ser explicado economicamente, mas que a economia, em si mesma sem desenvolvimento, é arrastada pelas mudanças do mundo à sua volta, e que as causas e portanto a explicação do desenvolvimento devem ser procuradas fora do grupo de fatos que são descritos pela teoria econômica (Schumpeter, 1988, p. 47).

Assim, como observa Balestro (2011), a virada institucional na abordagem do desenvolvimento constitui a principal diferença entre os estudos sobre o novo e o velho desenvolvimentismo. Para além das questões relacionadas a padrões de combinação entre fatores de produção, essa abordagem procura identificar formas

---

gestação no Congresso Constituinte, eleito em 1986. Essa discussão já estava presente nas resoluções do 5º Encontro Nacional do partido, de dezembro de 1987, e ganhou corpo a partir das vitórias do Centro Democrático (o “Centrão”), agrupamento de reação conservadora aos avanços populares que vinham sendo obtidos no Congresso Constituinte até o final de 1987. Ao final, prevaleceu no PT a posição de **assinar a Carta**, como sinal de reconhecimento da participação do PT e da legitimidade do processo, **mas votar contra o texto final**, para expressar a oposição ao caráter conservador assumido pela nova Constituição. Ver Cerqueira (2010). A propósito, é significativo que o candidato do PT à Presidência, Lula, no ano seguinte à promulgação da Constituição, tenha defendido, durante a campanha eleitoral, a integral aplicação de todos os direitos previstos na nova Carta, muitos penderes de regulamentação (no último debate entre os candidatos antes do 2º turno das eleições, por exemplo: <https://www.youtube.com/watch?v=MZ8B76JE-zl>). Interessante também observar que a rejeição a boa parte do texto da Constituição, embora não vocalizada partidariamente, se dava também à direita, pela consideração de que a nova Carta consagrava princípios contrários a um Estado liberal, como pode ser visto em Mercadante (1990).

de governança e como os atores sociais constroem coalizões políticas voltadas ao desenvolvimento. Ou seja: os fatores econômicos são construídos num espaço institucional e político.

Dessa perspectiva, mais do que regras do jogo que organizam a interação humana, as instituições devem ser vistas como amálgamas de interesses e de relações sociais e como padrões de ações e de relações humanas que se reproduzem ao longo do tempo (Balestro, 2011).

Frente ao crescente interesse despertado na Ciência Política, nos anos recentes, pelas macro-análises históricas, que buscam a compreensão e a explicação causal de processos com importante dimensão temporal, tais como os de formação e evolução de instituições sociais formais e informais, Büthe (2002) questiona se esse interesse apenas alarga os objetos de estudo da disciplina ou se levanta também problemas metodológicos particulares que requerem uma abordagem distinta da teorização e da apresentação de informação empírica para testar a plausibilidade ou a validade de nossas explicações.

Ao convidar os cientistas sociais a recusarem a escolha entre “construir modelos de relações causais” ou “estudar a história”, ele defende as possibilidades frutíferas de as pesquisas sociais combinarem a construção daqueles modelos com o uso de narrativas históricas como evidência empírica.

Todavia, segundo Büthe, o uso das narrativas históricas como suporte empírico para modelos explicativos causais, embora promissor, apresenta uma série de problemas metodológicos que exigem muita atenção dos pesquisadores: como delinear uma sequência de eventos de modo a justificar a imposição de um começo e de um fim a uma narrativa de um registro empírico contínuo? Como a imposição de uma narrativa única afeta a generalidade de nossas conclusões? Em que medida essa narrativa pode realizar sua pretensão de corresponder à verdade? Qual a utilidade das narrativas para avaliar explicações alternativas?

Büthe ilustra sua argumentação com exemplos retirados da literatura sobre mudanças em Estados e regimes e considera a noção de temporalidade como a característica definidora da explicação histórica. Dado o caráter essencialmente dinâmico dessa dimensão temporal da sociedade, os modelos baseados em pressupostos de contextos institucionais e de preferências dos atores estáveis são inadequados para a explicação histórica de macro-processos sociais.

Alternativamente, Bütthe propõe a construção de modelos de explicação histórica que “*endogenizem*” as variáveis explicativas para capturar a dinâmica (acolhendo, assim, a possibilidade lógica da mudança), ou seja, que derivem a constituição dos atores e as variáveis explicativas interiormente aos próprios modelos, e expliquem, ao invés de tomar como dada, a estabilidade.

Para permitir a construção desse tipo de modelo de explicação histórica, capaz de “*capturar*” o caráter dinâmico da temporalidade social, e ao mesmo tempo de evitar o risco de argumentos circulares (em que uma variável a ser explicada é ao mesmo tempo explicativa do comportamento de outras), o autor sugere o uso da “sequência” histórica, efetivado mediante a narrativa do processo histórico.

Assim, diferentemente de um argumento circular, determinado fenômeno pode ser variável dependente num ponto do processo e converter-se em variável explicativa num momento posterior do mesmo processo, como ocorre em casos de conjunturas críticas sequenciais. A abordagem de Kurtz (2013), apresentada adiante, é um exemplo disso.

Bütthe conclui que uma cuidadosa combinação entre modelos e narrativas promove maior clareza e confiabilidade analíticas que um retorno a uma história não teorizada, escrita frequentemente com pressupostos causais e suposições ocultos ou implícitos. Ou seja, se buscarmos uma explicação histórica dos processos sociais sem o esforço teórico paralelo de construção de um modelo explicativo estruturado e convincente, nossas narrativas correm o risco de ficarem prisioneiras de pressupostos e de mecanismos causais ocultos, muitas vezes ao próprio pesquisador. Essa combinação entre modelos e narrativas permite a integração entre a teorização rigorosa e o estudo de processos históricos, de uma maneira cuidadosa e respeitosa com os registros históricos, algo que se pretendeu alcançar nesta pesquisa.

Para Mahoney (2009) explicações históricas são inferências sobre causas de resultados específicos em casos particulares, em que a preocupação com a possibilidade de generalização dessas explicações é secundária. Diferentemente das abordagens experimentais, em que as causas dos fenômenos são vistas em termos de probabilidades e médias, nas explicações históricas os pesquisadores tendem a ver essas causas como necessárias e/ou suficientes para os resultados

investigados ou costumam interpretar esses resultados como fruto da combinação de múltiplos fatores causais, isoladamente nem necessários nem suficientes.

Mahoney adverte que a construção de modelos explicativos causais em explicações históricas não é uma tarefa trivial, tanto que os trabalhos nessa direção costumam ressentir-se da ausência de critérios precisos para distinguir diferentes tipos de causas e para avaliar a importância relativa de causas alternativas de um mesmo resultado histórico. O problema é assim resumido pelo autor: se múltiplas causas estão conectadas numa sequência histórica como poderíamos saber quando um fator causal interveniente é mais importante que o fator causal inicial que deflagrou aquela sequência de eventos?

A solução, para Mahoney, semelhante à proposta por Büthe, é o uso do método que ele denomina “*sequence elaboration*”, aqui traduzido por elaboração da sequência causal: uma estratégia apoiada em princípios lógicos de conceptualização e análise de causação que permite avaliar a importância relativa de causas situadas em diferentes pontos do tempo em um mesmo processo histórico.

Calcado nessa construção lógica, Mahoney propõe uma regra geral de sequência causal que pode ser assim enunciada: numa sequência de causas conectadas, onde cada causa é necessária para uma causa subsequente e para o resultado final de interesse, a importância de uma causa cresce na medida em que ela se torna temporalmente mais próxima do resultado (Mahoney, 2009, p. 132).

A adesão a essa conclusão lógica pode constituir mais um argumento, aqui de ordem teórico-metodológica, a favor da hipótese desta pesquisa, de buscar a explicação fundamental para determinados aspectos do comportamento da economia brasileira em mudanças institucionais recentes, a partir da Constituição de 1988, e do governo Lula (2003-2010).

Ideia similar de sequência causal é advogada por Pierson (2004), ao expor sua abordagem da cadeia causal de longo prazo para explicar fenômenos sociais em que a dimensão temporal e histórica é crucial. Ele observa que na ciência social contemporânea o passado tem servido mais como fonte de material empírico do que como estímulo para investigações sérias sobre como a política acontece ao longo do tempo. E que, ao menos na Ciência Política, a adoção de uma orientação histórica tem geralmente falhado em explorar sua maior contribuição potencial: o entendimento mais profundo e sistemático dos processos sociais.

Após identificar ao menos três viradas ou retornos à história (*historic turns*) nas ciências sociais, associados à compreensão da história, sucessivamente, como (1) estudo do passado, (2) busca por material ilustrativo de modelos teóricos e (3) lugar para geração de mais casos de estudo, Pierson (2004) observa que a melhor forma de conectar a história às ciências sociais não é nem como fonte de dados empíricos nem como repertório de casos ilustrativos, mas teoricamente: devemos examinar a história porque a vida social se desdobra ao longo do tempo e os processos sociais têm dimensões temporais distintas.

Isso porque: (1) a dimensão trajetória-dependente dos processos sociais envolve mecanismos de retroalimentação positiva (uma vez tomadas, escolhas institucionais tendem a restringir as opções de caminhos alternativos e os benefícios da permanência na trajetória escolhida aumentam ao longo do tempo); (2) a ordem temporal (a sequência) dos eventos é frequentemente crucial para seus desdobramentos (cadeia causal); (3) muitas causas e resultados de processos sociais importantes são de lenta maturação e de longa duração; e (4) os resultados institucionais são mais bem explicados como processos de desenvolvimento institucional que de seleção institucional, o que exige seu estudo num largo horizonte temporal (Pierson, 2004).

Com relação aos mecanismos de retroalimentação positiva, Pierson realça quatro características distintivas da política em comparação com a esfera econômica: o papel central da ação coletiva, a alta densidade das instituições, a possibilidade do uso da autoridade para reforçar assimetrias de poder e a intrínseca complexidade e opacidade da ação política.

Enquanto a esfera econômica gira em torno da oferta de bens comuns, sob a égide da liberdade de ação individual e da oferta e da procura, a política volta-se à provisão de bens públicos, não rivais nem exclusivos<sup>16</sup> e repousa no exercício da autoridade coercitiva. Em contraste com a relativa flexibilidade, fluidez e atomização dos mercados econômicos, o “mercado” político é bem menos flexível e as consequências das ações de uns são fortemente dependentes das ações de outros.

Assim, o que precisamos é construir teorias sobre a continuidade e a mudança que levem em conta a ordem e a sequência temporal dos eventos e que reconheçam o poder causal das conexões temporais entre eles. Isso nos permitiria

---

<sup>16</sup> Para uma definição econômica de bens públicos, pode-se consultar Stiglitz (2003).

identificar e explicar alguns mecanismos sociais fundamentais, com forte dimensão temporal.

No mesmo sentido, Tilly (2006), observa que no caso dos estudos sobre o Estado e sua transformação, não existe caminho para produzir explicações plausíveis, verificáveis e abrangentes sem tomar a história seriamente em conta, o que, embora pareça evidente desde os anos 1960, não parece estar completamente assimilado entre os cientistas políticos.

Todo esse debate teórico e metodológico sobre a importância da história na explicação dos fenômenos sociais e sobre as características, forças e insuficiências da explicação histórica ajuda a contextualizar o debate igualmente importante sobre mudança institucional nas ciências sociais e, mais especificamente, na Ciência Política.

No amplo e elucidativo painel que traça das teorias sobre mudança e estabilidade em instituições políticas e econômicas, Campbell (2010) lembra que os processos de reprodução e de mudança institucional são essencialmente conflituosos e envolvem considerável dose de luta e negociação entre os atores. Ele ressalta: a questão do poder é central em todos eles. Adverte também que as teorias sobre reprodução e mudança institucional devem prestar muita atenção nos mecanismos por meio dos quais as instituições são estabilizadas e transformadas. Especialmente pela razão de que os processos de reprodução e mudança institucional são mutuamente constitutivos, no sentido de que muitas das forças que mudam as instituições também as estabilizam.

Segundo Campbell, as teorias sobre reprodução institucional emergiram basicamente com o reconhecimento de que as instituições geralmente não mudam rapidamente, são resistentes à mudança e de na maioria das vezes só mudam pagando elevado tributo a suas trajetórias pregressas.

Lembrando críticas ao uso pouco preciso do conceito de dependência da trajetória (*path dependence*) e à falta de uma especificação clara dos mecanismos causais em muitas análises que o utilizam, Campbell constata a preferência majoritária por algum tipo de mecanismo causal explicativo, conforme a área de estudo dos pesquisadores. Assim, por exemplo, na Ciência Política, a preferência tem recaído sobre mecanismos de retroalimentação (*feedback*) associados a retornos crescentes dos atores em permanecerem na trajetória consolidada. Já os

estudos sociológicos têm enfatizado que a institucionalização de princípios e práticas está associada à extensão em que elas são consideradas corretas pelos atores envolvidos. Finalmente, os estudos de economia política comparativa têm elegido as complementaridades institucionais como mecanismo causal chave da reprodução institucional.

Campbell mostra também que alguns autores utilizam o conceito de dependência da trajetória para explicar a mudança institucional, que tenderia a ser evolucionária e incremental exatamente pela presença desses processos trajetória-dependentes. Mas, nesse caso, adverte, cai-se na armadilha lógica de tentar explicar a mudança institucional recorrendo a um mecanismo causal explicativo que justamente bloqueia as mudanças.

Outros autores recorrem ao conceito de “conjunturas críticas”: crises e choques exógenos que rompem o *status quo* e desencadeiam mudanças institucionais fundamentais. E alguns argumentos apoiam-se na noção de “equilíbrio pontuado” na qual as instituições são vistas como estáveis até que alguma ruptura repentina, causada por um choque, desencadeie um rearranjo institucional e, eventualmente, um novo equilíbrio.

Campbell considera haver três problemas nesse tipo de abordagem. Primeiro, choques e crises, característicos de conjunturas críticas, podem explicar porque as maiores mudanças, aquelas revolucionárias, ocorrem, mas não porque as incrementais e evolucionárias se dão. Segundo, nessas abordagens o ímpeto da mudança institucional vem na forma de choques externos e se dá pouca atenção ao papel das inconsistências internas e contradições dos arranjos institucionais na produção de crises que resultam em transformações. E finalmente, aponta o problema da preocupação exclusiva em eventos-chave que criam pressões por mudanças, em desconsideração ao complexo processo de investigação sobre como os atores realmente determinam qual (e se) mudança institucional fazer.

Além de concordar com as críticas às abordagens funcionalistas e tecnicistas sobre mudanças institucionais, por verem as instituições sempre tendendo à maior eficiência e negligenciarem o papel do Estado e da política na explicação dessas mudanças, Campbell identifica a frequente convivência de múltiplos modelos institucionais, o que o leva a sugerir que as economias nacionais podem ser institucionalmente bem menos homogêneas do que se costuma supor e a

propor uma abordagem da mudança institucional que considere rearranjos e recombinações de princípios e práticas institucionais em novas e criativas formas (que chama de “bricolagem”) e a mistura de novos elementos num arranjo institucional já existente (“tradução”).

As principais vantagens dessa última abordagem, na opinião de Campbell, estão na recusa a um viés tecnicista e determinista: ao invés da ênfase no caráter de limites e constrangimentos à ação humana, frequentemente atribuído às instituições, ele propõe uma abordagem na qual as instituições são consideradas dinâmicas: recursos de que os atores dispõem para facilitar sua ação, com algum grau de autonomia para escolher nos seus repertórios o que lhes pareça apropriado.

Além disso, trata-se de abordagem mais abrangente, sofisticada e realista, que vê as instituições como ambíguas e contraditórias (o que as tornam abertas a diferentes interpretações e usos pelos atores envolvidos) e vê a estabilidade e a mudança institucional como duas faces de uma mesma moeda.

Em trilha próxima, Mahoney e Thelen (2010) consideram que embora já existam muitas teorias robustas para explicar mudanças institucionais críticas, em que toda uma configuração institucional é derrubada e substituída por outra (como em processos revolucionários), persiste uma importante lacuna teórico-metodológica em termos de ferramentas conceituais para explicar mudanças institucionais graduais, que, todavia, muitas vezes têm consequências e importância tão grandes quanto aquelas.

Além disso, Mahoney e Thelen consideram que as análises institucionalistas apoiadas na história precisam avançar além da classificação de padrões de mudança institucional gradual, a partir de exemplos retirados do estudo comparativo de casos, para desenvolver proposições causais que identifiquem as fontes desse tipo de mudança, com especial atenção para os fatores explicativos endógenos, e ajudem a desenvolver teorias explicativas do funcionamento dos processos de mudança, que considerem as propriedades das instituições, o comportamento dos atores e suas estratégias.

A perspectiva distributiva de poder das instituições, que advogam, implica que nem sempre os arranjos institucionais refletem os objetivos e interesses de um grupo social particular. Muitas vezes são resultados não intencionais de conflitos entre grupos sociais ou de compromissos ambíguos entre eles, de modo que nem

sempre fica claro quem são os vencedores e os perdedores de um resultado institucional que é sempre provisório, já que a própria evolução da dinâmica política pode modifica-los, num processo aberto à criatividade e à agência dos indivíduos e grupos na aplicação e interpretação das regras do jogo.

Mahoney e Thelen propõem um modelo de padrões de mudança institucional gradual em que da interação entre o contexto político e as características das instituições emerge um tipo de agente de mudança dominante que, por sua vez, determinará o respectivo tipo de mudança institucional.

Os quatro padrões de mudança são<sup>17</sup>:

- Deslocamento: remoção das regras existentes e sua substituição por novas.
- Sobreposição: introdução de novas regras sobre ou ao lado das já existentes.
- Derivação: mudança de impacto das regras vigentes devido a modificações no ambiente (condições externas às instituições).
- Conversão: reinterpretação ou aplicação em modos inovadores das regras vigentes.

Considerando a maneira como cada padrão de mudança institucional gradual se relaciona com a dimensão velhas/novas regras, eles são assim esquematicamente organizados:

**Quadro 1. Tipos de mudança institucional gradual**

|                                    | Deslocamento | Sobreposição | Derivação | Conversão |
|------------------------------------|--------------|--------------|-----------|-----------|
| Remoção de velhas regras           | Sim          | Não          | Não       | Não       |
| Negligência com velhas regras      | -            | Não          | Sim       | Não       |
| Aplicação diversa de velhas regras | -            | Não          | Sim       | Sim       |
| Introdução de novas regras         | Sim          | Sim          | Não       | Não       |

Fonte: Mahoney e Thelen (2010).

<sup>17</sup> A tradução precisa para os termos “*displacement*”, “*layering*”, “*drift*” e “*conversion*” nesse contexto é problemática. Optou-se pelo uso das expressões da língua portuguesa que parecem mais se aproximar do universo semântico da abordagem dos autores. Nesse sentido, as expressões sobreposição e derivação pareceram melhores que “estratificação” e “flutuação”, como já foi usado, para traduzir “*layering*” e “*drift*”. Por outro lado, é visível a proximidade entre os conceitos de “*layering*” e “*conversion*”, de Mahoney e Thelen (2010) e os de “*translation*” e “*bricolage*”, de Campbell (2010), respectivamente.

Diferenças nas características do contexto político e das regras institucionais vigentes afetam a propensão à ocorrência de cada tipo de mudança, conforme esse contexto proporcione forte ou fraco poder de veto aos defensores do status quo e conforme as instituições proporcionem aos atores baixo ou elevado grau de discricionariedade na interpretação e na aplicação das regras, como mostra o modelo esquemático abaixo.

**Quadro 2. Fontes contextuais e institucionais da mudança institucional**

|  |                     | Características Institucionais<br>(Agentes de Mudança)                      |  |
|--|---------------------|---|--|
|  |                     | Baixo grau de discricionariedade na interpretação e na aplicação das regras | Alto grau de discricionariedade na interpretação e na aplicação das regras |
| Características do Contexto Político<br>(Defensores do Status quo) | Forte poder de veto | <b>Sobreposição</b>   | <b>Derivação</b>   |
|  | Fraco poder de veto | <b>Deslocamento</b>   | <b>Conversão</b>   |

Fonte: Mahoney e Thelen (2010).

Onde o poder de veto dos defensores do status quo é alto, a possibilidade de os agentes de mudança se desfazerem das regras e instituições vigentes é praticamente nula, restando como opções de mudança institucional a sobreposição de novas regras – quando há baixo grau de discricionariedade dos agentes em sua interpretação – e a mudança do impacto das regras antigas devido a modificações no ambiente (derivação), quando o grau de discricionariedade dos agentes é elevado.

Quando o grau de discricionariedade dos agentes para interpretar e aplicar as regras vigentes é elevado e o poder de veto dos defensores do status quo é fraco, a maior probabilidade de uma mudança institucional ocorrer será por conversão (reinterpretação ou aplicação em modos inovadores das regras vigentes), que a alta discricionariedade dos agentes da mudança permite e o baixo poder de veto do status quo não pode impedir.

Finalmente, quando esse grau de discricionariedade é baixo, mas o poder de veto dos defensores do status quo também é fraco, a alternativa mais plausível para a mudança institucional é o deslocamento das regras antigas e sua completa

substituição por regras novas, já que não há condições para redesenhar ou reinterpretar as velhas.

Para a formulação de uma tipologia dos agentes da mudança institucional, Mahoney e Thelen partem de duas questões: (1) o ator quer preservar as regras institucionais vigentes? (2) o ator cumpre essas regras?

A resposta a essas questões leva a um tipo de agente de mudança específico e à correspondente preferência por uma das estratégias de mudança institucional mencionadas.

Os tipos de agente de mudança institucional são:

- Insurgentes: querem substituir as instituições vigentes e não respeitam suas regras, associando-se ao padrão de mudanças por deslocamento.
- Simbiontes: prosperam em instituições e sob regras que não criaram; numa versão **parasitária**, aproveitam-se de suas ambiguidades em proveito próprio, minando as instituições e associando-se ao padrão de mudanças por derivação; numa versão **mutualista**, usam essas ambiguidades das instituições para reforça-las, ao mesmo tempo em que se beneficiam delas, associando-se ao padrão de mudanças por conversão.
- Subversivos: querem substituir as instituições vigentes embora acatem suas regras dissimuladamente; promovem novas regras à espera da oportunidade de entrar em oposição frontal às antigas, associando-se ao padrão de mudanças por sobreposição.
- Oportunistas: ambíguos em suas preferências, seu comportamento de evitar riscos e custos de mudanças reforça a inércia das instituições; quando é agente de mudança, prefere o caminho da conversão (nada de rejeitar as regras antigas ou de introduzir novas).

A correspondência entre o tipo de agente de mudança e a estratégias de mudança institucional dominante é a apresentada esquematicamente assim:

**Quadro 3. Fontes contextuais e institucionais dos agentes de mudança**

|  |                     | Características Institucionais<br>(Agentes de Mudança)                      |  |
|--|---------------------|---|--|
|  |                     | Baixo grau de discricionariedade na interpretação e na aplicação das regras | Alto grau de discricionariedade na interpretação e na aplicação das regras |
| Características do Contexto Político<br>(Defensores do <i>Status quo</i> ) | Forte poder de veto | <b>Subversivos</b><br>(Sobreposição)  | <b>Simbiontes parasitas</b><br>(Derivação)                                 |
|  | Fraco poder de veto | <b>Insurgentes</b><br>(Deslocamento)  | <b>Oportunistas e Simbiontes mutualistas</b><br>(Conversão)                |

Fonte: Mahoney e Thelen (2010).

Mahoney e Thelen (2010) concluem seu texto ressaltando a importância da dinâmica de coalizões entre os agentes de mudança e os defensores e oponentes das instituições e regras vigentes, em cada contexto político, uma vez que a complexidade dos conflitos sociais faz o sucesso dos agentes depender de sua capacidade de forjar coalizões vencedoras. Trata-se do que eles definem como a “política da mudança institucional”. Essa dinâmica de coalizões é central no modelo explicativo adotado nesta tese e essa perspectiva da política da mudança institucional reaparece na obra de Huber e Stephens (2012), abordada na seção 3.1 a seguir.

Na sequência dessa elaboração, em trabalho mais recente, com o sugestivo título de “faces ocultas da mudança institucional”, Hacker, Pierson e Thelen (2013) registram que se costuma prestar muita atenção às mudanças institucionais que seguem um roteiro normal: novas regras formais introduzidas por órgãos políticos democráticos.

Contudo, existem muitas situações em que instituições e políticas mudam sem esse tipo de revisão formal – ou apesar da continuidade, na superfície, das regras formais –, um universo bem menos explorado e compreendido pelos cientistas sociais. Entre as formas como isso ocorre, apontam os padrões de mudança institucional por derivação e por conversão, que estão relacionados ao alto grau de discricionariedade dos agentes de mudança na interpretação e na aplicação das regras, como visto há pouco.

Segundo esses autores, por negligenciar esses dois tipos de mudança, tem sido comum superestimar a estabilidade institucional e perder de vista importantes processos por meio dos quais coalizões políticas dominantes podem ser erodidas.

Assim, exemplificam os autores, a trajetória da regulamentação do salário mínimo nos EUA exibiu nítido processo de mudança institucional por derivação, em razão do contexto econômico inflacionário e da conseqüente corrosão do valor real dos salários ao longo do tempo.

Nesse caso, os que desejavam a manutenção da regra (e de seus efeitos) lutavam para atualizá-la (revisá-la) formalmente, enquanto quem era contra a regra (e seus efeitos) lutou pela manutenção de sua formulação original e contra qualquer tentativa de atualização ou revisão formal, de modo a inviabilizar seus efeitos originalmente pretendidos.

De modo similar, exemplificam um processo de mudança institucional por conversão com o caso da Lei Antitruste Sherman, de 1890, também nos EUA. Aprovada num contexto de preocupação generalizada com os conluíus corporativos e carteis, seu alvo explícito eram os conglomerados corporativos ou trustes, vistos então como formas organizativas que restringiam o comércio. No entanto, ao mesmo tempo em que as grandes corporações encontraram formas de contornar a lei, aproveitaram-na para desencadear poderosa batalha judicial contra os sindicatos, apresentando-os como restritivos ao comércio.

Ou seja, desencadeou-se uma mudança provocada pela descontinuidade de atores, uma vez que os que não faziam parte da coalizão majoritária proponente da regra encontraram uma maneira, graças à ambigüidade da regra, de usá-la para atingir os próprios objetivos, bem diferentes dos originais.

Em resumo, derivação é a estratégia de manter-se firme enquanto o mundo muda. Conversão é a estratégia de aproveitar as oportunidades para alterar o que as instituições e políticas públicas fazem sem reescrever suas regras. Se a possibilidade da derivação surge com a mudança dos contextos, as oportunidades de conversão surgem quando mudam os atores.

O convite de Mahoney e Thelen (2010) para não fazer dessa abordagem sobre mudança institucional um debate teórico abstrato, mas sim aplicá-la a casos concretos, no sentido de sua avaliação e refinamento, serviu como motivação desafiadora a esta pesquisa.

Em diálogo com essa literatura e ciente dos riscos envolvidos em usos frequentemente deterministas do conceito de dependência da trajetória (que em algumas análises assumem a feição de verdadeiro “destino manifesto”), a pesquisa se apoiou também em duas variantes recentes do debate teórico sobre construção estatal e mudança institucional, a visão sócio-cêntrica da construção do Estado (Kurtz, 2013) e a abordagem das constelações de poder (Huber e Stephens, 2012), que ajudam a evitar tais tentações deterministas, além de salientar a permanente tensão entre estrutura e agência nos processos políticos, especialmente quando tomados em perspectiva histórica.

### **1.3. Estratégia da pesquisa e procedimentos metodológicos.**

A estratégia da pesquisa consistiu numa abordagem histórica baseada em análise documental e em entrevistas com atores-chave, visando à elaboração de uma sequência causal sobre as mudanças políticas, as mudanças institucionais e as capacidades estatais para o desenvolvimento brasileiro<sup>18</sup>.

Os objetos de investigação se concentraram no processo constituinte e na Constituição Federal de 1988, nos Planos de Desenvolvimento do período anterior à Constituição e nos Planos Plurianuais, a partir desta. E também na trajetória política do PT, na trajetória institucional do BNDES e na trajetória das políticas sociais do governo Lula, buscando verificar a existência de elementos de dependência da trajetória e de mudanças institucionais configuradoras de um Estado Desenvolvimentista no Brasil.

A estratégia da pesquisa orientou-se pelo esforço de investigar a chamada hipótese desenvolvimentista: a de que os avanços sociais alcançados na primeira década do século XXI no Brasil resultaram de mudanças institucionais relacionadas ao fortalecimento das capacidades estatais do país, a partir da Constituição de 1988 e da mudança política relacionada à hegemonia de uma coalizão de poder desenvolvimentista, no início do século.

---

<sup>18</sup> Este pode ser considerado, também, um estudo de caso de teste de teoria, dada a hipótese levantada sobre a relação entre mudanças políticas, mudanças institucionais e o fortalecimento das capacidades estatais no Brasil. De certo modo, assume ainda o formato de rastreamento do processo (*process tracing*), na medida em que procura explicar fenômenos macro-históricos por meio do rastreamento do processo que levou àqueles resultados, permitindo, assim, investigar seus mecanismos causais (George e Bennett, 2004, p. 75).

Em diálogo com a literatura sobre dependência da trajetória e construção estatal, as hipóteses do caráter desenvolvimentista da Constituição Federal de 1988 e da conjuntura crítica representada pela década da redemocratização, coroada pela Constituição, foram investigadas à luz da literatura histórica sobre o processo constituinte e sobre o contexto político e social subjacente, o que permitiu identificar um conjunto de mudanças institucionais relacionadas ao fortalecimento das capacidades estatais do país.

Com relação à mudança política relacionada à hegemonia de uma coalizão de poder desenvolvimentista, identificou-se que essa alteração no balanço de poder contribuiu para um conjunto de mudanças institucionais que se verificaram no âmbito das políticas sociais, na medida em que essas políticas transformaram a distribuição de preferências e o universo dos atores, elevando os custos políticos e sociais da mudança para outro regime. Trata-se de um efeito de dependência da trajetória conhecido como “efeito catraca” das políticas públicas (Huber e Stephens, 2001).

Como caso ilustrativo de mudanças institucionais fortalecedoras das capacidades estatais analisou-se a trajetória do BNDES, colhendo aí elementos corroboradores da hipótese desenvolvimentista, especialmente no que respeita à indução de investimentos, à atuação defensiva e anticíclica no bojo da crise econômica mundial irrompida em 2008 e ao financiamento de uma política industrial e de comércio exterior.

Com respeito à hipótese de que essas mudanças institucionais teriam derivado da hegemonia de uma coalizão de poder desenvolvimentista, a partir do governo Lula, e teriam contribuído decisivamente para a retomada da montagem de um tipo de Estado desenvolvimentista (latente na Constituição Federal de 1988), procurou-se identificar os principais atores envolvidos, as bases políticas e sociais desse neodesenvolvimentismo.

Para identificar essas bases políticas e sociais, a investigação recorreu a uma combinação de três estratégias. Em primeiro lugar, com apoio na teoria das constelações de poder (Huber e Stephens, 2012), procurou mapear a estrutura de classes, os interesses materiais e as preferências distributivas dos principais atores políticos e sociais do país. Em segundo lugar, buscou-se identificar as políticas públicas estratégicas para a alteração de preferências entre esses atores e que

produziram tanto novos elementos institucionais de dependência da trajetória quanto o modelo de desenvolvimento galvanizador da coalizão desenvolvimentista: o modelo de consumo de massas. Finalmente, procurou-se identificar e explicitar os sistemas de crenças subjacentes às duas principais coalizões presentes na disputa política brasileira atual (a liberal e a desenvolvimentista), lançando mão das indicações metodológicas do referencial teórico das coalizões de defesa (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993 e 1999).

Assim, as bases políticas e sociais da coalizão desenvolvimentista emergiram da pesquisa assentadas numa constelação de poder envolvendo setores marginalizados, classe trabalhadora manual formal e trabalhadores não-manuais (assalariados de nível técnico e baixa burocracia estatal), empresários exportadores (tanto industriais como de *commodities*) e da construção civil e pequenos empresários.

Quanto às fontes da pesquisa, foram utilizados documentos públicos de livre acesso disponíveis na rede mundial de computadores (Internet), além de séries históricas de dados agregados significativos do desempenho da economia brasileira no período estudado (disponíveis nos sítios do BC, MF, IPEA e IBGE<sup>19</sup>), como forma de suporte às interpretações e conclusões da pesquisa. Para o tipo de pesquisa aqui empreendido, e para uma adequada verificação da hipótese investigada, a análise comparativa das políticas expressas nos documentos oficiais com a trajetória desses dados agregados é fundamental.

Realizaram-se também entrevistas com atuais e ex-dirigentes do BNDES e com outros atores-chave, com o objetivo de agregar à investigação informações importantes, especialmente sobre cultura e ambiente organizacional, dificilmente encontradas em documentos oficiais, e sobre aspectos políticos explicativos, igualmente de difícil aparição ou visualização por uma análise exclusivamente documental.

O texto da tese está assim organizado: no capítulo 2 (Capacidades estatais e estado desenvolvimentista no Brasil) apresenta-se, na primeira seção, o debate sobre capacidades estatais, com ênfase na diferenciação entre capacidades

---

<sup>19</sup> Banco Central, Ministério da Fazenda, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

burocráticas e capacidades políticas, retirando daí elementos essenciais ao desenvolvimento da tese. A segunda seção faz o mesmo em relação ao debate sobre o Estado desenvolvimentista e os diversos matizes do desenvolvimentismo no Brasil atual (novo desenvolvimentismo, neodesenvolvimentismo e social-desenvolvimentismo).

O capítulo 3 (Dependência da trajetória e mudança institucional no desenvolvimento brasileiro) apresenta, na primeira seção, duas variantes do debate teórico sobre dependência da trajetória e mudança institucional, a visão sócio-cêntrica da construção do Estado e a abordagem das constelações de poder, aplicando-as à análise da trajetória do desenvolvimento brasileiro. Na segunda seção analisa os elementos de dependência da trajetória e a construção de capacidades estatais do período nacional-desenvolvimentista dos anos 1950/1960 à Constituição de 1988. A terceira seção apresenta uma visão das mudanças institucionais graduais e incrementais fortalecedoras de capacidades burocráticas entre o final da ditadura e o início do século XXI. A quarta seção aborda a dimensão política da mudança institucional, lançando mão da teoria das constelações de poder em combinação com os mecanismos de dependência da trajetória para explicar as mudanças institucionais recentes no país, a partir da adoção do modelo de consumo de massas pelo PT.

O capítulo 4 sumariza a trajetória do Bndes, identificando elementos de dependência da trajetória e do padrão de mudança institucional por conversão ou bricolagem, quando há reinterpretação e aplicação de modo inovador de regras pré-existentes, em busca de novo padrão de desenvolvimento para o país.

E finalmente, antes de apresentar as conclusões do trabalho, o capítulo 5 (a década petista e a coalizão desenvolvimentista) retoma a discussão sobre constelação de poder e coalizões político-sociais para empreender, com a ajuda do referencial teórico das coalizões de defesa, uma descrição da coalizão desenvolvimentista, articulada em torno da construção do mercado de consumo de massas e impulsionadora das mudanças institucionais capacitadoras do Estado desenvolvimentista brasileiro.

## **2. Capacidades Estatais e Estado Desenvolvimentista.**

### **2.1. Da capacidade burocrática à capacidade política.**

A discussão sobre capacidades estatais surgiu com a própria reflexão sobre o Estado como uma instituição política. Na investigação seminal de Weber, o estado foi visto como uma associação política - ou uma comunidade humana - que reivindica o monopólio do uso legítimo da violência, como seu instrumento específico e normal do poder. Nessa visão, a capacidade de exercer e manter o poder sobre a população de um determinado território pelo uso da força é crucial para determinar as capacidades estatais.

Ao lado do aparato militar, supõe-se, nessa abordagem, que as capacidades estatais implicam todos os outros instrumentos necessários à tarefa de manutenção de poder: um direito legítimo (jurisprudência), proteção à segurança pessoal e de ordem pública (polícia), a proteção aos direitos adquiridos (justiça) e os cuidados com muitos outros interesses públicos: previdenciários, educacionais, sociais, culturais (os vários ramos da administração pública).

Assim, na perspectiva weberiana, as capacidades estatais podem ser identificadas com a força ou a capacidade de fazer cumprir suas regras e decisões políticas. E os seus indicadores poderiam ser cada sinal capaz de medir o grau em que o Estado consegue impor suas regras e decisões políticas sobre os indivíduos que o compõem.

Em outra abordagem clássica da economia política moderna, Polanyi (1957) viu como a tarefa mais importante do Estado a de regular os mercados, a fim de controlar suas tendências desagregadoras das relações sociais. Assim, podemos perceber as capacidades estatais aqui como uma variação da abordagem weberiana, no sentido de que esse tipo de capacidade reguladora também pode ser identificada com a força ou a capacidade de fazer cumprir as regras do Estado e suas decisões políticas.

Recentemente, em um enorme esforço para juntar as muitas tradições no debate sobre Estado, democracia e capacidade do Estado, Tilly (2007) construiu um arcabouço teórico interessante que usa as capacidades estatais como uma variável fundamental para explicar o processo de democratização e de sua reversão

("desdemocratização"), bem como o desenvolvimento e as características do Estado contemporâneo.

Tilly identifica as capacidades estatais com a extensão em que as intervenções de agentes do Estado sobre os recursos não-estatais existentes (atividades e conexões interpessoais) alteram as distribuições desses recursos, bem como as relações entre essas distribuições.

Na sua abordagem, as capacidades estatais são uma variável muito importante para explicar a democracia, porque sem elas um estado fraco pode, por exemplo, proclamar princípios de proteção em relação aos seus cidadãos, sem, contudo, dispor da capacidade efetiva de aplicá-los. Mas essa não é a única variável importante, uma vez que há muitos exemplos de estados muito fortes, com grande capacidade de fazer cumprir as regras, mas que, dada a sua natureza predatória ou extrativista, afastam-se a sociedade da democracia e do desenvolvimento.

De qualquer forma, como ele enfatiza os esforços do Estado na contenção dos movimentos sociais (a ação distributiva do Estado) e o isolamento de políticas públicas de desigualdades categóricas (de sexo, raça, etnia, religião, classe, casta) e de centros autônomos de poder, temos aqui, mais uma vez, a ideia da capacidade do Estado como a capacidade de fazer cumprir suas regras e decisões políticas, como na abordagem weberiana.

No entanto, qualquer tentativa de analisar Estado contemporâneo pelo prisma de abordagem weberiana clássica sobre a burocracia estatal, neutra, racional e legal, precisa incorporar grandes e importantes mudanças ocorridas desde sua formulação original no mundo, no Estado e na própria burocracia.

Basta lembrar que o quadro interpretativo de Weber foi construído antes do enorme alargamento do Estado e de sua burocracia, proporcionado pelo advento do Estado de bem-estar social, na segunda metade do século XX. O mundo burocrático é outro também: como nos lembra Santos (2006), esse século testemunhou um aumento exponencial do setor público em todo o mundo. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho-OIT, o setor público foi responsável pela contratação de 450 milhões de pessoas em 1999. Considerando-se tudo isso, seria muito estranho se as características da burocracia estatal tivessem permanecido as mesmas desde o tempo de Weber.

Além disso, nas democracias de massas contemporâneas um tipo especial de burocratas, os “tecnocratas” (burocratas que são também “*policy makers*”, formuladores de políticas), tornou-se inescapável intermediário entre as esferas pública e privada, entre políticos e eleitores.

Outra abordagem tributária da economia política clássica, que coloca ênfase nos resultados econômicos, é a de Schumpeter (2003). Para ele alguns dos melhores indicadores para avaliar a capacidade do Estado são as taxas de crescimento do PIB e do PIB per capita. Em um trabalho precursor sobre “sociologia fiscal”, Schumpeter (1991) acrescentava que “o orçamento público é o esqueleto do Estado despojado de todas as enganosas ideologias”. Assim, para Schumpeter, a história fiscal de um povo é uma parte essencial de sua história em geral, no sentido de que o destino das nações emana, em grande escala, da “sangria” econômica extraída da sociedade em prol das necessidades do Estado, e do uso que é feito de seus resultados.

Aqui a capacidade de extração de receitas fiscais é considerada um bom indicador da capacidade do Estado, que pode ser mensurado pela participação da despesa pública no conjunto da renda nacional.

Com a virada institucional nos estudos sobre o desenvolvimento, North (1990) salientou o papel crucial desempenhado pelas instituições: elas são o determinante fundamental do desempenho de longo prazo das economias. Para North, instituições eficientes são aquelas que induzem o crescimento econômico, ou, mais especificamente, instituições que permitem às partes em intercâmbio, potencializar seus ganhos de comércio. Assim, a abordagem de North perfila-se junto à da economia política clássica, considerando a sua visão do desenvolvimento centrado no desempenho econômico, e sua noção subjacente de que algum tipo de capacidade do Estado é essencial para alcançar tais resultados, uma vez que se alcançam instituições eficientes por meio de um sistema político que incentive a consolidação e a obediência aos direitos de propriedade eficientes.

Isso já havia sido observado por Evans (2007), quando afirmou que a versão de institucionalismo histórico de North permanece convencional no aspecto importante de tomar o crescimento da receita, em termos de mercado, como a principal medida de desenvolvimento. De acordo com Evans, apesar das muitas das

considerações de North sobre a importância de outros aspectos, como social, político ou cultural, eles permanecem secundários em sua abordagem e subordinados ao crescimento das receitas. Evans propõe que o florescimento pleno da virada institucional depende da capacidade de superar esta visão restritiva, excessivamente centrada na produção econômica.

Em ampla revisão do debate sobre capacidades estatais, Cingolani (2013) parte da existência de duas ondas de revalorização da discussão sobre o Estado nas ciências sociais, nas últimas décadas. Uma, dos anos 1960, proveniente do neomarxismo europeu (Miliband, Offe, Poulantzas) e motivada pela necessidade de reavaliar as teorias marxistas sobre o Estado, especialmente no tocante a sua autonomia relativa em relação às classes sociais, à luz da experiência concreta dos governos da socialdemocracia e dos efeitos distributivistas da construção dos Estados de bem-estar social na Europa.

A outra onda, do final dos anos 1970 e início da década seguinte, impulsionada pelo movimento do institucionalismo histórico e pelas variantes do neoweberianismo estadunidense, emergiu a partir das obras de Tilly e Skocpol, sobre o papel da guerra e da coerção na moldagem do Estado e da estrutura deste na sequência histórica de processos revolucionários. Teve como pano de fundo a crítica às abordagens que tomam o comportamento individual ou a estrutura social como variável explicativa e como marco, a publicação de “Bringing the state back in”, em 1985 (Evans et al. 1985).

Contudo, convém lembrar, como já observou Melo (1999), que para a análise política brasileira nunca foi necessário “trazer o Estado de volta”, uma vez que ele sempre foi objeto central nas interpretações da trajetória política e institucional do país.

Já Weiss (1998) enfatiza a diferença entre dois tipos de capacidade do Estado: a distributiva e a transformativa; a primeira é típica de estados democráticos europeus e social-corporativistas, enquanto a segunda, dos países do Leste Asiático. Enquanto a primeira é mais propensa a distribuir os custos internos de mudanças econômicas (ajudando a transferência de trabalho aos setores em declínio, por exemplo), o outro tipo de capacidade estatal está mais rotineiramente envolvido em estratégias para a modernização da economia industrial, com as

relações entre Estado e sociedade organizadas de acordo com as tarefas transformadoras.

Uma advertência importante de Weiss é que é infrutífero falar sobre a capacidade do Estado em abstrato, uma vez que o Estado contemporâneo não é um corpo monolítico, mas sim multifacetado e fragmentado na sua estrutura, com fortes tensões e contradições entre os seus ramos e áreas de atuação.

Assim, é mais útil perguntar de que tipo de capacidade do Estado falamos, especialmente respondendo à pergunta: capacidade para quê? Desta forma, Weiss centra-se tipo transformativo de capacidade estatal, visto como a capacidade de coordenar a mudança industrial, a difusão da inovação e de assegurar a atualização permanente da estrutura industrial, o que é distinto da mera força ou capacidade de impor políticas públicas.

A partir de análises comparativas sobre desempenho econômico, Weiss identifica quatro principais perspectivas sobre capacidades estatais para explicar as diferenças entre os países, no que respeita ao desempenho econômico: (1) capacidade como negociação social, ou seja, capacidade para produzir arranjos institucionais capazes de equilibrar interesses organizados (obviamente, o ela tem em mente aqui são as experiências históricas corporativistas e neocorporativistas); (2) capacidade como coerção (a tese do “estado-forte”): típica de abordagens enraizadas na economia política clássica, que estão alinhadas com a visão “estatista” sobre capacidade do Estado; (3) capacidade como instrumentos de políticas públicas: orientada à conexão causal entre o caráter do sistema financeiro de um país e da capacidade do Estado de intervir eficazmente na economia; e (4) capacidade como autonomia incorporada ou inserida: com foco na organização do Estado e na sua relação com a sociedade.

A essas quatro perspectivas sobre capacidades estatais, Weiss acrescenta uma que considera como uma forma especial de poder infra-estrutural, chamada de “interdependência dirigida”, um tipo distinto de ligação institucionalizada entre o Estado e a sociedade que não se concentra apenas na força ou na inserção do Estado na sociedade, mas enfatiza como o Estado delega autoridade aos atores sociais (Kjaer e Hansen, 2002).

Esse enfoque, que enfatiza a relação entre Estado e sociedade, é semelhante ao de Evans, que propõe a superação do que ele chama de um paradigma acumulacionista em estudos de desenvolvimento (típico da economia, com foco no papel do capital como protagonista de mudanças) e defende a sua substituição por uma abordagem centrada na expansão das capacidades, como foi inicialmente proposto por Amartya Sen.

Evans argumenta que o desempenho econômico dos países é profundamente influenciado pelo caráter da relação entre Estado e sociedade, o que requer maior atenção aos determinantes sócio-políticas do desenvolvimento e coloca o desafio mensuração empírica que resulta de tal reconceituação do desenvolvimento (Evans, 2011).

Segundo Kjaer e Hansen (2002), as conceituações de Evans (autonomia inserida) e de Weiss (interdependência dirigida) têm um parentesco muito grande com outras conceituações que enfatizam a importância da sinergia entre Estado e sociedade (Ostrom, 1996) e do capital social (Putnam, 1994).

Kjaer e Hansen (2002), apontam que o conceito de governança tem sido frequentemente utilizado no mesmo sentido de capacidades estatais, como capacidade de formular e de implementar políticas públicas. Todavia, muitos estudos têm procurado transcender a tradicional divisão Estado-sociedade e procurado situar as capacidades estatais entre estruturas e atores, entre Estado e sociedade, reconhecendo, assim, a ação individual sem desconsiderar a preexistência de padrões de comportamento. Essa perspectiva reforça a importância de analisar como a política afeta o desempenho institucional, ou seja, como as coalizões de interesses e ideologias afetam e transformam as capacidades estatais.

Assim, Grindle (1996) aponta quatro dimensões do conceito de capacidades estatais: (1) a institucional, relacionada com a capacidade reguladora sobre os comportamentos políticos e econômicos; (2) a capacidade técnica, relacionada com a capacidade de formular e conduzir políticas macroeconômicas; (3) a capacidade administrativa, associada à gestão da infraestrutura física e social e à capacidade de realizar funções essenciais para o desenvolvimento econômico e bem-estar social; e, finalmente, (4) a capacidade política, que consiste na existência de canais eficazes e legítimos para acolher as demandas sociais, a representação da

sociedade e a resolução dos conflitos, mediante a responsividade de líderes políticos e de gestores públicos.

A análise feita por essa autora sobre a crise dos Estados africanos e latino-americanos nos 1980 mostra que, seguindo recomendações dos organismos multilaterais, esses Estados investiram muito na qualificação de suas burocracias (capacidade técnica), negligenciando, todavia, as demais componentes das capacidades estatais, o que explicaria, em boa medida, o generalizado insucesso daquela onda de reformas institucionais.

Embora Grindle aponte diferenças entre sua abordagem e a de autores como Evans, por focarem elites econômicas e não o conjunto dos atores sociais, é evidente o parentesco de seu conceito de capacidade política com os de autonomia inserida (Evans), de interdependência dirigida (Weiss), de capital social (Putnam) e de sinergia Estado-sociedade (Ostrom), especialmente no que se distanciam e avançam em relação às abordagens centradas nas dimensões burocrática e coercitiva do Estado.

Kjaer e Hansen (2002) apontam as fragilidades dessas visões “estatistas” de capacidades estatais, concentradas na coercitividade, capacidade extrativa fiscal e autonomia do Estado. Além de insistirem que uma boa análise sobre capacidades estatais precisa incorporar a política e os interesses no quadro explicativo, ressaltam a diferença entre autonomia e capacidade estatal e mostram que um Estado onde a elite do poder goza de muita autonomia não necessariamente apresenta uma forte capacidade estatal. Frequentemente nesses casos, aliás, os fracos laços entre Estado e sociedade produzem resultado inverso. A história está repleta de exemplos disso, como a Rússia Czarista e aqueles países identificados por Evans como Estados predatórios.

Como apontado por Mann (1988), à medida que os Estados se desenvolvem, eles tendem a trocar poder despótico (capacidade coercitiva) por poder infraestrutural (capacidade política): eles perdem autonomia enquanto ganham efetiva capacidade estatal, ou seja, a capacidade de imbricar-se à sociedade civil e de implementar suas decisões políticas.

Kjaer e Hansen (2002) propõem então um conceito ampliado de capacidades estatais que incorpore tanto a dimensão classicamente adotada pela

literatura “estatista”, que eles chamam de capacidades centrais (arrecadatória, burocrático-administrativa), quanto outras duas dimensões, que chamam de mecanismos reforçadores das capacidades estatais e de fatores propiciadores dessas capacidades.

Entre os mecanismos reforçadores estariam arranjos corporativos para administração de conflitos, tipos de governança do mercado, empoderamento das autoridades locais para prover serviços públicos, tipos de laços entre atores externos e instituições e os tipos de liderança e de governança política.

E os fatores propiciadores seriam os relacionados à legitimidade política, inextricavelmente ligada às capacidades estatais, no sentido de que um Estado só pode ser poderoso se desfruta de apoio da maioria dos seus cidadãos. São fatores relativos à confiança entre agentes econômicos e governo, aos níveis educacionais e de organização societal e às ameaças externas ao Estado e à sua posição na divisão internacional do trabalho.

Podemos então, esquematicamente, apontar cinco dimensões principais (com seus respectivos indicadores), por meio das quais o conceito de capacidades estatais vem sendo tratado na literatura:

1. Força ou capacidade para fazer cumprir as normas estatais e decisões políticas (Indicador: grau de observância e cumprimento das regras);
2. Capacidade para promover o bom desempenho econômico (Indicador: taxa de crescimento do PIB e do PIB per capita);
3. Capacidade Extrativista: Capacidade de arrecadação fiscal e de gasto (Indicador: parcela das despesas públicas no PIB);
4. Autonomia/meritocracia da burocracia (Indicador: formas de recrutamento, margem de nomeações políticas, nível de politização e grau de profissionalização da burocracia);
5. Democracia e participação da sociedade; relação entre Estado e sociedade; "empoderamento" de atores estratégicos (Indicador: capacidade de mobilizar população e de obter adesão dos agentes econômicos em direção às metas do Estado);

De toda essa discussão o que se destaca, em primeiro lugar, e já havia sido identificado por alguns críticos mencionados, é a dificuldade de medir e avaliar, a fim de comparar, por exemplo, diferentes níveis de capacidade do Estado entre os países ou na trajetória de um mesmo país. Este ponto é particularmente crítico na primeira dimensão, “força ou capacidade de fazer cumprir as normas estatais e decisões políticas”, que é um problema praticamente impossível medir e, de fato, não encontramos muitas tentativas nesse sentido na literatura. O mesmo problema foi identificado por Kjaer e Hansen (2002) na quinta dimensão, democracia e participação social.

Outro problema com essa quinta dimensão é que justo por enfatizar a participação da sociedade civil e sua relação com o Estado, ela pressupõe um quadro institucional democrático e, a partir desta perspectiva, a constituição de capacidades estatais não deveria ser observada em contextos não democráticos. Mas alguns casos de desenvolvimento nos últimos anos desmentem essa hipótese uma vez que alguns países que têm apresentado os melhores resultados em termos de desempenho econômico não operam em um sistema democrático (caso da China) ou atuam num contexto marcadamente hierárquico, como os países da América Latina em geral (Schneider, 2009 e 2013).

Em alguns casos, como na segunda e terceira dimensões, desempenho econômico e capacidade extrativa, há várias ferramentas de medição bem estabelecidas e disponíveis (taxa de crescimento do PIB e do PIB per capita; percentagem da despesa pública no PIB), mas a limitação aqui são os resultados enganosos que podem ser obtidos por um uso indiscriminado ou abusivo de alguns desses indicadores. Assim, por exemplo, a partir de um ponto de vista de desempenho econômico, podem-se tomar alguns casos de booms econômicos, com base em elevado nível de exploração de recursos naturais como indicando aumento na capacidade do Estado, quando na verdade não é o caso. A experiência histórica brasileira é, neste ponto, perfeitamente ilustrativa.

Ao final do chamado “milagre brasileiro”, 1968/78, a economia do país deixou para traz uma década com as mais elevadas taxas de crescimento do mundo para entrar em duas “décadas perdidas”, nos anos 1980 e 1990, o que é suficiente

para nos certificar de que o excelente desempenho econômico anterior não é um bom indicador da melhoria das capacidades estatais do país.

Algo semelhante pode ser dito sobre a terceira dimensão, “capacidade extrativa”, quer dizer, a capacidade de arrecadação fiscal e de gasto público, indicada pela parcela da despesa pública no PIB. Mais uma vez o Brasil é um bom exemplo, já que apresenta alta capacidade extrativa, expressa numa carga tributária elevada para os padrões dos países de renda média, sem apresentar uma correspondente expressiva capacidade do Estado para conduzir ao desenvolvimento.

No que se refere à quarta dimensão, relacionada com a autonomia e a meritocracia da burocracia, deve-se ver, em primeiro lugar, que a autonomia, isoladamente, não é necessariamente um bom indicador de capacidades estatais. A história registra muitos exemplos de Estados autoritários que tiveram burocracias muito autônomas, o que não levou automaticamente ao fortalecimento da capacidade do Estado em termos de desenvolvimento.

Quanto à meritocracia, estudiosos apoiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID vem há algum tempo tentando construir uma medida de qualidade da burocracia, com base no profissionalismo, medido pelo grau de autonomia e existência de garantias efetivas para servidores públicos contra o autoritarismo, a politização e pressões de grupos privados, e em termos de capacidade técnica, medida pelas características dos sistemas remuneratórios e de avaliação de desempenho dos funcionários públicos (BID, 2006).

Bersch et al (2012), examinando as agências estatais brasileiras, propõem um índice de capacidade estatal, baseado na força das carreiras (a proporção de funcionários públicos dentro da agência, que são essenciais à função de cada agência), no grau de especialização das carreiras (uma mistura de quatro variáveis: salários competitivos, promoção interna, recrutamento meritocrático e estabilidade na carreira) e na politização: medida pelo número de nomeações políticas dentro da burocracia).

Mas, tomado isoladamente, esse tipo de indicadores é insuficiente para explicar a capacidade do Estado como um todo e, principalmente, sem uma contextualização histórica, não ajuda muito a explicar a relação entre a burocracia e

desempenho econômico ao longo do tempo. De fato, em certo sentido, é o que reconhecem Bersch et al (2012), quando destacam a importância do uso de métodos mistos na análise das capacidades estatais e de um amálgama de ferramentas: culturalista, estruturalista, racionalista, histórico, e de métodos quantitativos.

Cingolani (2013) conclui seu trabalho mostrando as dificuldades teóricas e metodológicas de se trabalhar com um conceito muitas vezes tomado como autoexplicativo, e o dilema entre extensão conceitual e comparabilidade, de um lado, e precisão conceitual e capacidade explicativa, de outro, advogando a adoção de escopos mais modestos de pesquisa para tentar equilibrar essas dimensões.

O que esta revisão teórica nos ajuda a ver é a importância de colocar a discussão sobre capacidades estatais em um quadro ao mesmo tempo institucional, político e histórico.

Os arranjos institucionais são o contexto inescapável da ação dos agentes sociais e econômicos. Assim, é necessário incorporar as principais características do sistema político para explicar o desempenho da capacidade do Estado em determinado país e em cada momento histórico. A fim de construir um conceito de capacidade estatal como uma capacidade política, o sistema eleitoral e partidário, por exemplo, tem um papel crucial para demarcar as possibilidades de construção de coalizões políticas.

No mesmo caminho, para desenvolver esta dimensão política de um conceito de capacidade do Estado, precisamos reconhecer que ser capaz de mobilizar e pressionar os agentes econômicos em direção às metas do Estado não é uma tarefa técnica ou administrativa, mas sim, e fundamentalmente, uma questão política. Ferramentas técnicas e administrativas podem ajudar nessa tarefa, mas não podem fazer o trabalho sozinhas.

Neste sentido, é indispensável incorporar o contexto político ao conceito de capacidades estatais e, mais especificamente, as coalizões políticas que permitem aos governos implementar políticas de desenvolvimento. Esse contexto político é que define os mecanismos disponíveis ao Estado para construir consenso em torno de objetivos de desenvolvimento.

A propósito, Gomide e Pires (2012) afirmam que a reflexão a respeito da questão do desenvolvimento (e do desenvolvimentismo) requer problematizações acerca das capacidades estatais, contemplando tanto as capacidades burocráticas, típicas das experiências desenvolvimentistas do passado, quanto as capacidades políticas para condução, por parte de governos, de processos decisórios compartilhados com uma ampla gama de atores sociais, econômicos e políticos.

Isso porque o contexto democrático e de ampla participação popular vivido pelo Brasil a partir de sua redemocratização (e da Constituição Federal de 1988) passa a exigir novas capacidades do Estado, que vão além das necessidades de uma burocracia profissional e coesa que possa traçar estratégias com o setor privado sem ser capturada. Ou seja, mais que as capacidades técnicas e administrativas exigidas de uma burocracia “weberiana” clássica. É necessária também a existência de capacidades políticas do Estado para a construção de consensos em torno dos objetivos de desenvolvimento.

Assim, formulam a hipótese de que arranjos de políticas desenvolvimentistas “democráticos e capacitadores” estão associados às políticas inovadoras e bem-sucedidas, que conciliam uma atuação eficaz do Estado com a abertura à participação dos atores interessados e ao controle social. Este seria o arranjo institucional típico do Estado democrático desenvolvimentista do séc. XXI.

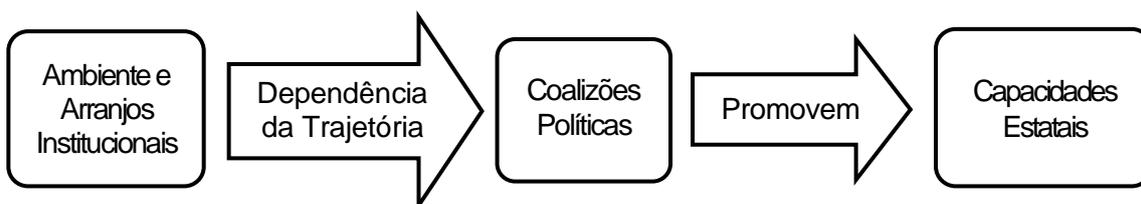
Mais recentemente, Gomide e Pires avançaram na conceituação do arranjo institucional, colocando-o como peça chave na construção das capacidades estatais. Diferentemente do ambiente institucional, referente às “regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social”, os arranjos institucionais compreenderiam as regras específicas que os agentes estabelecem nas suas transações econômicas ou relações políticas e sociais. Esses arranjos são “*o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses*”. E são eles que “determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas” Gomide e Pires (2014).

A natureza dependente da trajetória do desenvolvimento do Estado e das instituições em geral impõe uma perspectiva histórica na construção de um conceito mais preciso de capacidades estatais: ou seja, o reconhecimento de que em cada

momento histórico, o conjunto das alternativas de que dispõem as forças políticas e sociais para promover as capacidades estatais é limitado pelo arranjo institucional existente, que por sua vez é legado pelas escolhas feitas no passado.

Em um esforço para resumir a exposição, podemos considerar o seguinte modelo estilizado:

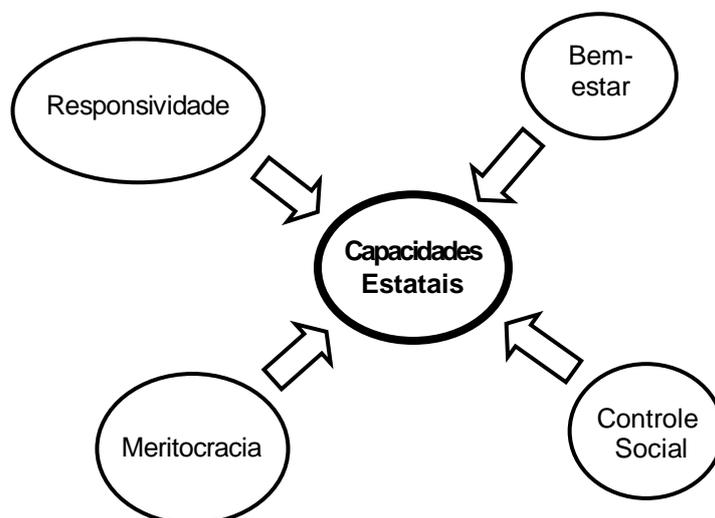
**Figura 1. Arranjos Institucionais, Coalizões Políticas e Capacidades Estatais.**



Portanto, considerando a enorme complexidade do tema, na definição provisória aqui adotada, capacidades estatais para o desenvolvimento são entendidas como um amálgama de características que só ganha sentido quando analisado em perspectiva histórica.

Todavia, destacamos quatro dimensões fundamentais nas quais essas capacidades estatais para o desenvolvimento se manifestam nas sociedades democráticas contemporâneas: a qualidade técnica da burocracia do Estado, o nível de enraizamento dessa burocracia na sociedade, a habilidade do Estado em produzir bem-estar social e sua capacidade de promover participação e controle social sobre as políticas públicas. De uma maneira condensada: meritocracia, responsividade, bem-estar e controle social. Como representado na figura:

**Figura 2. Capacidades estatais como amálgama de características.**



## **2.2. Estado desenvolvimentista e neodesenvolvimentismo.**

Em sua obra seminal sobre o Estado desenvolvimentista japonês, Johnson (1982) estabeleceu o modelo de uma divisão do trabalho implícita entre políticos e burocratas, com a famosa fórmula “os políticos reinam e os burocratas governam”, tentando explicar o “milagre” do desenvolvimento japonês no século XX a partir de quatro elementos ou características essenciais daquele modelo de desenvolvimento: (1) uma pequena, barata e qualificada burocracia comprometida com o esforço industrializante do país; (2) um sistema político que conceda a essa burocracia autonomia para tomar iniciativa e operar efetivamente essa política industrial; (3) uma relação Estado/mercado baseada na competição e na cooperação, mediante a criação de instituições governamentais de planejamento e de incentivo ao mercado; e (4) uma organização piloto enxuta como o Ministério do Comércio Internacional e da Indústria-MITI, para controlar e impulsionar a política industrial (Johnson, 1999).

Como afirmava o Diretor do World Institute for Development Economics Research – UNUWIDER, Deepak Nayyar, no prefácio a Chang (2008), a perspectiva ortodoxa, advogada por instituições multilaterais e bilaterais de investimento e apoio financeiro, procurou uniformizar o papel e a forma das instituições em todos os países em desenvolvimento, independentemente do espaço e do tempo. Todavia, essa perspectiva uniformizadora revelou-se errada por desconsiderar especificidades no espaço (as instituições são locais e não podem ser transplantadas para fora de seu contexto) e no tempo (as instituições precisam de tempo para se desenvolver e não podem ser criadas num passe de mágica).

A partir dos 90, verificou-se uma mudança nesta situação, com o papel das instituições no desenvolvimento econômico recebendo atenção crescente da literatura, provavelmente, devido à experiência das fracassadas reformas econômicas que focaram em políticas, negligenciando as instituições. Ademais, as crises financeiras geradas pelos processos de liberalização e desregulamentação e as dificuldades provocadas pelas exigências de credores e financiadores para a adoção generalizada de determinadas instituições, coincidiram com o desenvolvimento teórico da economia institucional, tanto entre ortodoxos quanto entre heterodoxos.

Todavia, apesar dos inegáveis progressos nessa área de estudo, restam muitas lacunas à investigação, como as relacionadas ao exato tipo de instituições – e em que contexto – são necessárias, ou pelo menos úteis, ao desenvolvimento econômico, e como construí-las.

Resumindo suas principais conclusões, Chang (2008) aponta que as instituições podem servir a múltiplas funções, não havendo, portanto, uma relação simples entre funções desejadas e formas institucionais. Ademais, instituições informais, baseadas em valores e normas locais podem muitas vezes ser mais importantes que instituições formais e a criação de instituições não é um exercício tecnocrático, mas parte de um processo político.

Acrescenta que o fator humano – atores e ideias – é fundamental na mudança institucional, tanto que as instituições são muitas vezes moldadas por pessoas que fizeram escolhas que não eram evidentes nem imaginadas. A mudança institucional caracteriza-se, justamente, por suas consequências não intencionais, muitas vezes opostas ao pretendido por seus protagonistas, como também observam Mahoney e Thelen (2010).

Apesar disso, há similaridades entre os países que oferecem lições sobre a criação de instituições: pode ser mais eficaz, por exemplo, começar com atividades desejáveis, ao invés de tentar começar com instituições desejáveis, já que a utilidade das instituições pode mudar ao longo do tempo e há perigos implícitos em toda overdose institucional.

De todo modo, não existe uma fórmula simples para o desenvolvimento institucional que os países possam importar ou copiar: países diferentes encontram soluções diferentes, em tempos diferentes, para problemas similares. As experiências reais de desenvolvimento institucional observadas foram alcançadas por meio de uma mistura, algumas vezes deliberada, outras acidental, de imitação ou adaptação de instituições estrangeiras e inovações institucionais locais. Mesmo assim, os países em desenvolvimento, como retardatários, têm muito a aprender com o que deu errado e o que deu certo em outros países no passado.

Embora seja importante reconhecer que, muitas vezes, o desenvolvimento institucional é mais uma consequência do que uma causa do desenvolvimento econômico, o fato é que existe alguma interdependência entre instituições e

desenvolvimento que poderia, se concorrentemente perseguida, produzir um círculo virtuoso de causação cumulativa.

Khan (2012) registra que a convocação por um novo desenvolvimentismo foi feita inicialmente por Alice Amsden na Conferência “Comércio e Desenvolvimento: Caminhos para o Século XXI”, promovida em fevereiro de 2000, pela UNCTAD<sup>20</sup>. Após lembrar que o termo desenvolvimentismo geralmente se refere a um Estado ativista e engajado em política industrial, Khan defende que um aspecto distintivo do novo desenvolvimentismo é o avanço conceitual que emergiu de análises recentes (Robert Wade, Ha-Joon Cahng) sobre como realmente se deu, no leste asiático, o desenvolvimento, definido como transformação de estruturas produtivas e alcance de capacidade tecnológica endógena.

Em importante obra sobre Estado e desenvolvimento, Evans (2004) apontou a existência de dois tipos-ideais de Estado: o predador e o desenvolvimentista. O primeiro, dada a inexistência de uma burocracia profissional e meritocrática, no sentido weberiano, e também a prevalência de relações individualistas, refreia deliberadamente, às custas da sociedade, o processo de desenvolvimento; o segundo não apenas direciona o processo de transformação industrial como é em grande parte responsável pelo desenvolvimento, apoiado numa burocracia de mérito detentora tanto de autonomia – num sentido de coerência corporativa – quanto de inserção social: uma combinação aparentemente contraditória que ele chama de “autonomia e parceria” (título do livro), ou autonomia inserida (*embedded autonomy*).

Ele aponta como modelos de Estado desenvolvimentista os casos históricos do Japão, da Coreia e de Taiwan. Nesses países o Estado estimulou entre as elites privadas perspectivas empresariais de longo prazo, aumentando incentivos e reduzindo riscos de investimentos transformadores. Tais Estados podem não ser imunes a usarem o excedente social para atender dirigentes e amigos, mas suas políticas promovem a transformação econômica e o desenvolvimento. O Brasil, em sua análise – assim como a Índia – seriam Estados intermediários, a meio caminho de se tornarem Estados desenvolvimentistas, segundo sua definição.

Em estudo mais recente, Evans apontou a necessidade de superação do paradigma “acumulacionista” (típico da ciência econômica e focado no papel do

---

<sup>20</sup> Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento.

capital como protagonista das mudanças) nos estudos sobre desenvolvimento e advoga sua substituição por uma abordagem voltada às capacidades estatais. Ele propõe a hipótese de que a performance econômica dos países é profundamente influenciada pelo caráter das relações Estado-sociedade. E numa comparação entre Brasil e África do Sul, sustenta que o melhor desempenho brasileiro em expandir as capacidades de um Estado desenvolvimentista está assentada num engajamento mais efetivo da sociedade civil no Brasil, em comparação com aquele país africano (Evans, 2011).

Escrevendo no início dos anos 90, Bresser-Pereira (1991) associava o nacional-desenvolvimentismo dos anos 50 com o “populismo econômico de direita”, considerando a persistência de ideias nacionalistas e distributivistas sobre as políticas econômicas como um obstáculo para o crescimento e a estabilidade do país. (Bresser-Pereira, 1991, pp. 111-115). Mais recentemente, Bresser-Pereira passou a advogar a necessidade de um “novo-desenvolvimentismo” para o país, que supere tanto a ortodoxia convencional, concentrada nas reformas orientadas ao mercado, quanto o velho desenvolvimentismo, concentrado na defesa da política industrial. Esse novo-desenvolvimentismo deveria equacionar os obstáculos ao desenvolvimento, hoje representados pela política de câmbio e pela política de juros, por meio de uma aliança informal entre empresários do setor produtivo, técnicos públicos e privados e trabalhadores, de modo a que o país se autodefinia como nação, o que se tornou mais estratégico do que nunca no contexto da globalização. (Bresser-Pereira, 2005, pp. 137-143).

Em estudo mais recente, Diniz e Boschi (2007) observaram que a atual redefinição do papel estratégico do Estado no Brasil, envolve novas modalidades de intervencionismo, numa “fusão institucional” caracterizada pela manutenção de partes do aparato institucional do período desenvolvimentista, sua adaptação às mudanças pelas reformas orientadas ao mercado e pela criação de novos formatos institucionais voltados à capacidade de coordenação do Estado. E acrescentam que o Governo Lula deve ser avaliado no quadro de um conjunto de fatores marcado por forte dependência da trajetória em relação ao antigo modelo estatal-desenvolvimentista. Nesse sentido, o desafio de pesquisa que apresentam não é apenas o de apontar (e comprovar) que as instituições fazem diferença, mas o de

explicar **como** elas fazem a diferença, em termos de desempenho econômico. (Diniz e Boschi, 2007, pp.18-19).

Em sentido similar, Almeida (2007) considera que *“a opção por um arranjo federativo com forte protagonismo do governo nacional tem caracterizado o Estado brasileiro por quase oito décadas”*. Segundo a autora, *“a opção por um governo central preponderante, feita na década de 1930, marcou a trajetória subsequente das estruturas estatais, criando mecanismos de path dependence e um forte consenso normativo em torno daquela escolha”* (Almeida, 2007, p. 17).

Como se vê, para parte significativa da literatura, esses elementos de dependência da trajetória com relação ao antigo modelo nacional-desenvolvimentista e a um governo central preponderante, ao contrário de simples resultados de diretriz governamental – derivada da presença dominante, no governo, de partidos herdeiros daquelas tradições – parecem estar profundamente enraizados nas instituições políticas e econômicas brasileiras.

Essa constatação abre ampla perspectiva de investigação sobre a variedade institucional de desenvolvimento capitalista efetivamente verificada no Brasil e sobre a possibilidade de classificação do Estado brasileiro como um Estado desenvolvimentista.

Todavia parece haver ainda largo campo aberto para investigações capazes de demonstrar detalhadamente a influência do nacional-desenvolvimentismo em nossas instituições e atores políticos, além das características específicas do desenvolvimento capitalista no Brasil que aproximam ou afastam essa trajetória institucional das categorias e classificações dominantes na literatura.

Pode ser útil, nesse sentido, partir da análise comparativa de Visser (2006) entre os modelos de relações trabalhistas europeu e estadunidense. Ele usa os cinco pilares institucionais identificados por Wolfgang Streeck no que denomina regime de relações industriais trabalho-inclusivas, como referência para avaliar a posição da Europa nessa questão, em comparação com os EUA. Os cinco pilares são: sindicatos fortes e independentes, apoio à política pública e participação nos arranjos de políticas tripartite, alto nível de direitos sociais universalmente definidos e publicamente assegurados, um grau de fixação solidária de salários e informação, consulta e codeterminação na empresa (transparência e cogestão).

Para Visser, o modelo social europeu é baseado em boa performance econômica, alto nível de proteção social e diálogo social. Todavia, aplicando-se medidas mais precisas de desenvolvimento econômico e humano, as diferenças em termos de performance econômica e proteção social não são tão acentuadas.

Embora seja fato que a maioria dos Estados da União Europeia possui políticas voltadas à inclusão social de sem-tetos, pobres e idosos e à assistência social, com vistas a minorar diferenças econômicas e sociais, programas muito fracos ou inexistentes nos EUA, Visser considera que o aspecto verdadeiramente distintivo entre os dois modelos é a ênfase europeia no diálogo social, definido como apoio político e legal à rotina de consultas a empresários e trabalhadores em matérias de políticas econômicas e sociais, combinada com relações estruturadas, contratuais e não contratuais, entre representantes daqueles segmentos.

Uma aproximação com o caso brasileiro, especialmente a partir dos parâmetros institucionais assentados com a Constituição Federal de 1988 e seu compromisso político voltado à construção de um Estado de Bem-estar Social no Brasil, revela estarmos diante de algo muito mais próximo desse modelo social europeu que do modelo liberal dos EUA, especialmente no que se refere ao alto nível de proteção social e diálogo social. Embora a presença e a influência dos sindicatos no país estejam longe da participação observada na Europa, nem haja aqui qualquer tradição de gestão compartilhada nas empresas, é crescente o amadurecimento de um desenho institucional baseado em participação e em arranjos tripartite na implementação de políticas públicas, além da existência de extensa rede de direitos sociais universalmente definidos e publicamente assegurados.

Esse desenho institucional de um Estado de Bem-estar Social tem raízes nas décadas de 1930-60, período da supremacia política e ideológica do nacional-desenvolvimentismo, com o advento da legislação trabalhista e previdenciária e de um ativismo estatal pró-desenvolvimento, focado na indústria de base, na infraestrutura e na substituição de importações.

O arranjo institucional de bem-estar social lastreado pela Constituição de 1988 sofreu resistências e reveses, especialmente na década de 1990, com a

hegemonia econômica, política e ideológica do neoliberalismo em escala mundial e as consequentes reformas liberais orientadas ao mercado.

Nesse sentido, Diniz (2007) salienta o significado das duas últimas décadas do século XX como ponto de inflexão na trajetória das sociedades latino-americanas, com a desmontagem da arquitetura político-institucional baseada na estratégia de industrialização por substituição de importações, dominante na região entre 1930 e 1980. Segundo ela, o abandono e a substituição das estratégias desenvolvimentistas do passado por políticas monetaristas ortodoxas, a partir do final do século XX foram desencadeados por um complexo de fatores externos e internos de cada país.

Entre os fatores externos estariam as sucessivas crises internacionais, a pressão das agências multilaterais, o colapso do socialismo e a globalização. Entre os fatores internos, estiveram presentes as opções políticas das elites dirigentes nacionais e de suas coalizões de apoio, além das distintas trajetórias históricas, que levaram ao fracasso a adoção das receitas de “monocultura institucional” (Evans): idealização dos arranjos institucionais dos países centrais, como se além de ideais fossem de importação simples e automática para a promoção do desenvolvimento dos países atrasados (“mimetismo acrítico”).

Todavia, como observou Remmer (2002), a partir da análise do relacionamento complexo entre controle partidário do governo, força do movimento sindical e competição eleitoral em vários países da América Latina, contrariamente à visão de que a internacionalização da economia mundial restringiu as possibilidades de os atores domésticos influenciarem as políticas públicas, a performance macroeconômica latinoamericana contemporânea reflete fortemente o papel das instituições políticas domésticas, especialmente dos partidos políticos e sindicatos de trabalhadores, na definição das políticas públicas e em sua performance.

As reformas orientadas ao mercado não conseguiram conduzir a América Latina a uma via de desenvolvimento sustentável que proporcionasse melhorias significativas no bem-estar da população e eliminasse a degradação social, nem a uma situação de consolidação das instituições democráticas.

Isso recolocou na agenda o desafio da reforma do Estado no contexto de democracias sustentadas, que ultrapasse a simples obediência às regras formais do

regime democrático e enfrente os três déficits historicamente acumulados no processo de construção do Estado na América Latina: (1) o da inclusão social (redução das desigualdades), (2) o da capacidade de implementação do Estado (que tem a ver com sua própria legitimação) e (3) o da *accountability*, relacionado à expansão dos mecanismos de controle público das políticas governamentais e de responsabilização pública dos governantes.

A crise da agenda política neoliberal abriu espaço para a emergência de novos paradigmas, como o neo-estruturalista da Cepal. Para Kirby (2009), desde suas primeiras manifestações em 1990, o paradigma neo-estruturalista da Cepal emergiu como o mais desenvolvido paradigma alternativo de política econômica ao neoliberalismo, e tem sido visto por alguns como inspiração das políticas que vem sendo implementadas pelos governos da nova esquerda na região.

Segundo Kirby, após a primeira geração de reformas do Estado na AL, focada no enxugamento do Estado, com a privatização de empresas estatais, e na liberalização do comércio e do sistema financeiro, adveio, na virada do século, uma segunda geração de reformas, voltadas ao fortalecimento da capacidade do Estado para assegurar maior responsabilidade e eficiência, em particular no que se refere ao combate à corrupção, focalização do gasto social, controle da inflação, flexibilização do mercado de trabalho e arranjos corporativos para coordenar a política de desenvolvimento.

Tanto uma quanto outra geração de reformas foram bastante influenciadas pelas recomendações do Banco Mundial, sendo a segunda particularmente influenciada pelo seu Relatório do Desenvolvimento Mundial de 1997 (*The state in a changing world*) e o seu Relatório sobre a agenda de reformas para a América Latina e o Caribe na década seguinte.

Abriu-se então uma época de ampla rediscussão sobre a reforma do Estado na América Latina, questionando-se seu desenho, seu impacto e suas deficiências. Novos temas emergiram desse debate: o primeiro, o crescente consenso de que essas reformas, até agora, falharam enormemente em promover um Estado com efetiva capacidade de enfrentar os mais importantes desafios econômicos e sociais da região, com problemas como informalidade, delinquência, clientelismo e corrupção parecendo, inclusive, crescer. As duas primeiras gerações de reformas

foram largamente vistas em termos tecnocráticos, como receitas baseadas em abordagens teóricas desenvolvidas em outros contextos: o Consenso de Washington, para a 1ª geração, e o neoinstitucionalismo e a nova administração pública, para a 2ª.

O fracasso dessas duas gerações de reformas gerou um consenso sobre a necessidade de uma nova forma de fazer política. E o segundo tema que emergiu daquela rediscussão na literatura acadêmica sobre a reforma do Estado na América Latina foi justamente o retorno **da política**: apenas um Estado representativo, com liderança política respeitada e com credibilidade, importantes transformações podem ser propostas e tornadas viáveis. Nessa nova forma de política, o Estado deveria ser visto não acima da sociedade ou fora das relações sociais, mas como parte da ordem social. E o bom Estado, não apenas o que provê serviços eficientes aos seus cidadãos, mas o que é capaz de gerenciar interesses sociais conflitantes.

Como afirma Rodrik (2011), em crítica ao que chama de agenda da hiperglobalização, defendida pelas grandes corporações e pelos fundamentalistas do mercado, essa agenda conspira contra a soberania dos países e, em última instância, contra a própria democracia, pela simples razão de que seu objetivo não é melhorar o objetivo desta, mas minimizar custos de transações comerciais internacionais para acomodar interesses financeiros e comerciais.

Ele aponta a ironia da história de que os países que mais se desenvolveram nas décadas da hegemonia do Consenso de Washington, a doutrina do fundamentalismo globalizante, tenham sido os que menos aplicaram suas receitas (China, Índia, Coreia, etc.).

Esse colapso da agenda política neoliberal, vivenciado na América Latina com as sucessivas vitórias de candidatos esquerdistas nas eleições presidenciais a partir dos anos 2000 e aprofundado com a crise financeira global de 2008/2011, encontrou no Brasil do Governo Lula um cenário de experimentos políticos alternativos.

Nesse sentido, o arranjo institucional desenvolvimentista, revivido com a Constituição de 1988 e que havia sido eclipsado pela onda neoliberal dos anos 90, foi retomado e aprofundado de modo bastante bem sucedido pelo Governo Lula.

Entretanto, não foi essa a percepção inicial de boa parte dos analistas, muitos, inclusive, que sempre estiveram próximos das formulações do PT.

Assim, Paulani (2003) considerava que o Governo Lula iniciou praticando uma política econômica de inclinação inequivocamente liberal, o que configurava uma manobra radical de assimilação, pelo PT, com desconcertante naturalidade, de teses e argumentos duramente combatidos pelo partido ao longo dos oito anos do Governo FHC (ajuste fiscal “duro”, juro real elevado, política monetária contracionista, câmbio flutuante e livre movimentação de capitais). E, segundo Paulani, enganava-se quem acreditava que a rendição do governo petista à política econômica liberal fosse temporária ou estratégica, em vista de sua adesão à lógica da obtenção de credibilidade junto aos mercados financeiros nacional e internacionais.

De modo similar, ao analisar o Plano Plurianual 2004/2007, encaminhado por Lula ao Congresso Nacional ainda no seu primeiro ano de governo, e compará-lo à política econômica do governo anterior, Nunes (2004) concluiu que ele

deu claras indicações de que essa mesma política será perseguida ao longo de todo o mandato, ao manter a meta de superávit de 4,25% do PIB até 2007. Se o Governo FHC ficou em cima do muro, ao menos até 1998, o Governo Lula fez sua opção: é tudo pelo ajuste fiscal (Nunes, 2004, p. 100).

E, na mesma linha, Carneiro (2006) afirmava que

Quanto às políticas macroeconômicas, a distinção relevante para a economia brasileira é aquela existente entre o período da âncora cambial, de 1994 a 1998, e o seguinte, após 1999, centrado na construção da âncora nominal interna. Desse ponto de vista, o período 2003-2005, referente ao governo Lula, não se diferencia, exceto por eventuais diferenças quanto à gestão, daquele relativo aos anos 1999-2002, pois essas políticas tiveram como fundamento a combinação entre o regime de metas de inflação, câmbio flutuante e postura fiscal contracionista (Carneiro, 2006, p. 9).

Passados alguns anos dessas análises, pesquisa do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas – FGV constatou que entre 2003 e 2008 houve redução de 43% da pobreza no Brasil, com a saída de 19,3 milhões de pessoas da

miséria e a ascensão de 32 milhões de pessoas às classes A, B e C (Neri, 2009)<sup>21</sup>.

Os responsáveis pela pesquisa comentam assim esses resultados:

não há na história brasileira, estatisticamente documentada (desde 1960), nada similar à redução da desigualdade observada desde 2001: crescemos um terço do crescimento dos anos 70, mas reduzimos mais a pobreza na década atual. A queda acumulada de desigualdade é comparável, em termos de magnitude, ao famoso aumento de desigualdade dos anos 60 que colocou o Brasil no imaginário internacional como a terra da iniquidade inercial (Neri, 2009, p. 25).

Isso num quadro de forte expansão econômica, um ciclo de crescimento do PIB a taxas robustas como havia muito não se verificava e com números impressionantes de geração de empregos formais, levando a taxa de desemprego ao menor nível da série histórica iniciada nos anos 80<sup>22</sup>.

Como explicar dados tão significativos de redução da pobreza e das desigualdades sociais no País, combinados com expressivos índices de crescimento econômico, no bojo de uma política econômica essencialmente repetidora da política do governo anterior, com reconhecidas limitações distributivistas e expansionistas?

Para Boschi (2007) as medidas voltadas à manutenção da estabilidade monetária pelo governo Lula representaram uma continuidade apenas aparente da política econômica anterior, tendo havido, na realidade, uma inflexão, *“envolvendo a utilização de instrumentos mais rígidos de política monetária, combinados a estratégias seletivas de fomento e aperfeiçoamento institucional”* (Boschi, 2007, p. 309).

Um dos exemplos dessa mudança, segundo Boschi, foi o papel atribuído pelo novo governo ao BNDES, que havia sido transformado em agência de implementação do programa de privatizações, na gestão FHC. O Governo Lula, ao contrário, colocou o banco estatal como núcleo de uma rede institucional voltada à coordenação das atividades de desenvolvimento, visando à implementação de uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior, *“numa atividade de fomento ao*

---

<sup>21</sup> No momento há um grande debate no Brasil sobre essa “nova classe média”, suas origens, características e o impacto de sua emergência na estrutura social, nas disputas políticas e no desenvolvimento do país. Ver, por exemplo, Neri (2010).

<sup>22</sup> Fonte: [ipeadata.gov.br](http://ipeadata.gov.br) > macroeconômico > séries mais usadas > taxa de desemprego nas regiões metropolitanas; e social > mercado de trabalho > grau de informalidade [acesso em 15/08/2014] e <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&idnoticia=2816&busca=1&t=dezembro-taxa-desocupacao-fica-4-3-fecha-2014-media-8> [acesso em 29/01/2015].

*setor privado de magnitude e amplitude tais que não se tem paralelo na América Latina, em termos do significado, porte e diversidade de linhas de atuação”* (Boschi, 2007, p. 312).

Por isso, esse autor conclui que

o governo de esquerda do presidente Lula implementou uma política econômica que, ao contrário do que se salientou tanto à direita quanto à extrema esquerda, apresenta fortes linhas de descontinuidade com a política anterior, tanto no plano da performance macroeconômica, quanto no plano das iniciativas voltadas ao desenvolvimento sob coordenação estatal (Boschi, 2007, p. 321).

Para Boschi ocorreu nesse período a retomada de uma trajetória de desenvolvimento *“fundada numa modalidade de intervencionismo estatal que inova, mas que tem uma linha de continuidade com o desenvolvimentismo estatal do século 20”*. Tratar-se-ia, de uma característica dos governos progressistas de anos recentes na América Latina, nos quais a clara incorporação da questão social como prioridade representaria a retomada, num cenário pós-neoliberal, da agenda cepalina dos anos 80, de *“crescimento com equidade”*, agora redefinida, com mais pragmatismo, como um desenvolvimento combinado com valorização da estabilidade e da disciplina fiscal:

o neo-intervencionismo representa, assim, um modelo híbrido de coordenação econômica efetuada de maneira centralizada e a partir do mercado (...) não representa uma volta ao Estado produtivo, mas apenas um maior grau de coordenação estatal da esfera econômica (...) [que originou] um novo discurso, menos fundado nas virtudes do livre mercado e mais positivo com relação às possibilidades do intervencionismo estatal (Boschi, 2007, p. 322).

Nesse sentido, vários estudos recentes têm apontado importantes mudanças institucionais verificadas no país entre a década de 1990 e a de 2000, que o aproximaram do modelo de Estado Desenvolvimentista desenhado pela Constituição de 1988.

Conforme Almeida (2011), ainda são muito frequentes entre nós as análises que atribuem os avanços econômicos recentes do país, marcados por forte e duradouro ciclo de expansão do produto, tão somente a uma conjunção de fatores externos favoráveis (*boom das commodities*, ciclo de crescimento mundial)

reduzindo, ou mesmo desprezando, o impacto de decisões tomadas no âmbito das instituições domésticas.

Contudo, ele destaca o papel crucial desempenhado pelo Bndes no sentido de promover uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior voltada à inserção internacional e à inovação tecnológica, além de oferecer mecanismos de coordenação estratégica entre os agentes econômicos que se ligam à ideia da complementaridade institucional ressaltada pela abordagem das Variedades de Capitalismo.

A atuação do Bndes, como principal financiador de longo prazo de investimentos na indústria, na infraestrutura e nas exportações, além da estabilização da oferta de crédito em meio a oscilações decorrentes das crises financeiras (atuação contra-cíclica), foi decisiva para o reposicionamento do país no cenário econômico mundial, o que pode ser aferido no aumento do fluxo comercial brasileiro com o exterior em ritmo maior do que o verificado no conjunto do comércio mundial, na primeira década do século, ou seja, um processo de internacionalização competitiva da economia brasileira.

Tapia (2007), por sua vez, destaca o papel de concertação e de coordenação estratégica do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social-CDES, uma inovação na tradição política brasileira, mas ao mesmo tempo muito coerente com o desenho institucional da Constituição de 1988, com sua rede de instituições participativas de controle social das políticas públicas e do Estado como um todo. Tapia destaca especialmente o sucesso da experiência de elaboração de uma “Agenda Nacional de Desenvolvimento” como criador de novas capacidades institucionais, especialmente no que se refere à colocação do tema no plano de um debate público de projeto de sociedade, para além da visão de curto prazo da política econômica.

O quadro anteriormente descrito, sobre as condições de surgimento e de implementação de políticas associadas a um novo desenvolvimentismo no Brasil, revela vários elementos de dependência da trajetória institucional do país, especialmente no que diz respeito à atuação do Estado como coordenador e impulsionador da atividade econômica (Política industrial, creditícia, fornecimento de

insumos básicos, BNDES, Petrobrás, Eletrobrás), mas também em relação a políticas sociais (regulação do trabalho, assistência e previdência sociais).

Todavia revela também a existência de importantes alterações reconfiguradoras da arquitetura institucional do capitalismo brasileiro. O ponto mais visível se relaciona a uma mobilização inédita das capacidades estatais no sentido de iniciar, ainda que de forma tímida, um processo de reversão da histórica tendência do capitalismo brasileiro de concentrar renda e manter a maioria da população excluída do acesso aos benefícios do crescimento econômico.

Basta lembrar, nesse ponto, que mesmo o salário mínimo, cujo sustentado aumento real – acima da inflação – é hoje consensualmente considerado um dos instrumentos essenciais à recente melhora nos indicadores de redução da pobreza e das desigualdades no país, teve uma trajetória institucional longa e complexa. Iniciada pela simples menção ao princípio – sem lhe definir um valor monetário – na Constituição de 1934, passando pela definição desse valor – na verdade de valores –, em 1940, distribuídos em 29 níveis monetários, correspondentes, grosso modo, às regiões metropolitanas e interioranas dos estados brasileiros, até chegar a um valor único, nacionalmente unificado, do salário mínimo, o que só veio a ocorrer em 1984. Ademais, somente após 1974 é que o salário mínimo adquiriu abrangência legal a todos os trabalhadores brasileiros, incluindo, especialmente, os rurais, até então excluídos deste e de outros direitos dos trabalhadores urbanos, consagrados na CLT desde 1942 e que só viriam a ser estendidos àqueles com a Constituição de 1988.

Além disso, a combinação de elementos de intervencionismo estatal, recorrentes em sua história, com elementos de coordenação de mercado adaptados às mudanças da economia mundial pós-globalização – especialmente à liberalização comercial e financeira – parece haver contribuído decisivamente para a consolidação de um tipo de Estado desenvolvimentista, capaz de permitir tanto uma ação contra-cíclica bem sucedida frente à grave crise financeira mundial deflagrada em 2008 quanto o advento, nos anos recentes de um dos mais longos períodos de estabilidade política, social e econômica da história do país.

Do ponto de vista do debate teórico aqui revisado, um dos aspectos mais interessantes desse processo de reconfiguração da arquitetura institucional do

capitalismo brasileiro foi que ele ocorreu, ao longo do Governo Lula, apesar da continuidade dos elementos centrais da política macroeconômica de seu predecessor. Como observaram Moraes e Saad-F<sup>o</sup> (2011), as medidas de corte novo-desenvolvimentista foram adotadas pelo Governo Lula sem ter havido uma ruptura com as políticas macroeconômicas neoliberais. Tratou-se, sim, de uma inflexão, não de uma nova política. O sentido mais profundo dessa mudança foi o ativismo do Estado no domínio econômico, especialmente direcionado a: (a) fomento à produção via financiamento e investimentos públicos; (b) expansão do mercado de consumo de massas, via programas de transferência de renda, aumentos do salário mínimo e do crédito ao consumo; e (c) apoio à formação de grandes empresas brasileiras internacionalmente competitivas.

Estaríamos assim vivendo hoje no Brasil um processo histórico que pode contribuir para a pesquisa sobre dependência da trajetória e mudança institucional. Afinal, um país com históricas limitações estruturais para empreender um processo de desenvolvimento sustentável e de constituição de um Estado de bem-estar social parece caminhar decididamente nessa direção, sem que tenha promovido qualquer ruptura dramática com essa herança institucional. Ao contrário, combinando inovações institucionais com essa mesma tradição.

### **3. Dependência da Trajetória e Mudança Institucional no Desenvolvimento Brasileiro**

Em balanço da historiografia brasileira dos anos 1930/1950, sobre a formação nacional, Souza (2006) indica que ela forjou uma visão pessimista da colonização portuguesa, sendo a única grande exceção a obra de Gilberto Freyre.

Em continuidade àquela tradição, Faoro (1979) promoveu um ataque frontal à poderosa interpretação de Gilberto Freyre, que colocava a família como centro da sociedade colonial, propondo, em seu lugar, o papel central do Estado na formação do país, por meio de uma criatura reprodutora do *status quo*: o estamento burocrático. Na formação do patronato político brasileiro o Estado português, precocemente centralizado e cooptador das elites, teria sido transplantado à colônia, por meio de alvarás, regimentos e ordenações, como um corpo estranho, antes mesmo que ela tivesse um povo.

Para Souza (2006), se a abordagem de Faoro permitiu relativizar a visão freyreana exagerou o papel do Estado, ao apontar uma realidade criada pela lei e pelos regulamentos (“vilas se criavam antes das povoações”), em contraste com as colônias inglesas do norte onde a nova sociedade criou um novo Estado. E minimizou o papel da dinâmica social e das contradições entre administradores e oligarquias, que segundo ela não foram poucas.

Já Carvalho (2003) procurou entender a natureza do processo político brasileiro após a independência a partir da tentativa de responder ao porquê da grande diferença entre os processos de libertação colonial do Brasil, por um lado, e dos demais países latino-americanos, de outro: manutenção da unidade político-territorial versus fragmentação e supremacia do governo civil versus militarismo caudilhista.

Ele começa apontando os limites das explicações tradicionais, baseadas nas diferenças de estilos de colonização português e espanhol (que não seriam tão grandes), na migração da família real para o Brasil (que pode ter facilitado a adoção da Monarquia, mas não a garantia, nem a preservação da unidade territorial), no surto mineratório tardio (séc. XVIII), que teria favorecido maior integração, em comparação ao refluxo à agricultura da colônia espanhola (refluxo também já vivido no Brasil ao final do século XVIII), ou no maior peso da escravidão, já que a centralização favorecia sua manutenção, ao abafar iniciativas abolicionistas nas províncias, sendo a unidade, avalizada pela monarquia, o meio eficaz de preservar a ordem. Nesse último caso, José Bonifácio (o patriarca da independência), um abolicionista moderado, já considerava, ao contrário, que a manutenção da escravidão era o preço a pagar pela unidade.

Carvalho sugere, então, uma explicação alternativa que dê mais peso a um fator até agora desconsiderado: a decisão pela monarquia, com unidade territorial, centralização das rendas públicas e sem predomínio militar foi opção política entre outras possíveis na época. Sendo decisão política – escolha entre alternativas – deve-se buscar sua explicação no estudo daqueles que a tomaram: a elite política.

Buscando superar o determinismo de fatores não políticos na explicação histórica, Carvalho afirma que a adoção da monarquia, a manutenção da unidade territorial e política da ex-colônia portuguesa e a construção de governo civil estável

foram consequência, em boa parte, do tipo de elite política existente à época da independência, gerado pela política colonial portuguesa.

E a principal característica dessa elite, que a distinguiu de suas congêneres de ex-colônias espanholas, era a homogeneidade ideológica e de treinamento; já que quanto à homogeneidade social (recrutada nos extratos sociais dominantes) não se distinguiam. Essa homogeneidade ideológica e de treinamento reduziu os conflitos intra-elites e forneceu uma concepção e capacidades para implementar determinado modelo de dominação política.

Como assinala Carvalho, o Estado europeu moderno cresceu, a partir do XIII, num movimento de explosão política dos antigos poderes feudais e de concentração do poder monárquico (controle da justiça, dos impostos e do recrutamento militar), por meio da constituição da burocracia estatal e criação dos parlamentos. A natureza dos Estados foi determinada pelas diversas formas de ajustamento na seguinte disjuntiva contextual/institucional: onde a força e a organização das classes era mais forte constituíram-se governos parlamentares-representativos, com uma elite política exterior ao Estado (casos de Inglaterra e EUA); onde essa força e organização eram menores prevaleceu a modalidade de governos absolutistas, em que a elite política confunde-se com burocracia estatal (Portugal e Espanha).

Na tese clássica, quanto maior o êxito e a nitidez da revolução burguesa, tanto menor o peso do Estado (e da burocracia) como regulador da vida social e tanto mais representativa a classe política. E nos países de revolução burguesa retardatária (como a Prússia) tem-se um peso maior do Estado, que, afinal, comandou a construção nacional, e uma elite política mista: burocrática e representativa. Finalmente, o peso estatal seria maior ainda nos casos de revolução abortada (como Portugal), que produziram uma elite política essencialmente burocrática.

Dessa forma, a nobreza portuguesa deu origem a uma burocracia parasitária, dependente do Estado, em que desempenhavam papel crucial juristas e magistrados sistematicamente treinados para a administração, tanto portuguesa quanto brasileira, no grande centro de educação profissionalizante de funcionários públicos do Estado português, a Universidade de Coimbra, fundada em 1290.

Foi essa educação comum que forneceu, conforme Carvalho, a homogeneidade ideológica e de treinamento responsável pela menor intensidade dos conflitos intra-elites e por uma concepção compartilhada sobre o modelo de dominação política adequado a implantar no país.

Para Fiori (2003), o início da República foi caracterizado pelo embate entre o jacobinismo militar e o liberalismo federalista oligárquico. A fórmula encontrada para superar a tutela militar da República foi a “política dos governadores”, desenhada por Campos Salles: manutenção da autonomia federativa das oligarquias, avalizada por um Estado central frágil, mas estável; supremacia paulista e mineira (agroexportadores capitalistas) com preservação do poder local (relativo) das demais oligarquias (na maioria, arcaicas). Essa estratégia reforçou a heterogeneidade estrutural da economia e da sociedade brasileiras, tornando-se uma regra básica de convivência e compromisso que atravessa toda a história republicana, condicionando a trajetória política e econômica do desenvolvimento capitalista no país.

Esse padrão de desenvolvimento, excludente e concentrador de renda – reformulando, sem nunca eliminar, compromissos da política dos governadores –, produziu uma sociedade extremamente heterogênea e fragmentada, com inorganicidade dos grupos sociais e políticos. Mas essa desorganização nunca diminuiu o pânico das classes dominantes com avanço das reivindicações populares, sempre vistas como ameaças à ordem capitalista vigente.

Essa dificuldade de estabilizar o sistema político com a incorporação dos segmentos populares (abertura apenas para lideranças populistas; participação contida) também caracteriza esse padrão de desenvolvimento que evita enfrentar as demandas populares e faz do crescimento econômico permanente remédio paliativo: uma constante “fuga para frente”.

Em seu estudo sobre o processo de construção institucional da sociedade capitalista no Brasil, Nunes (2003) aponta que, além de comparativamente muito rápido, ele nem sempre foi penetrado pela lógica impessoal das modernas relações de mercado como nos processos clássicos dos países avançados, estudados, por exemplo, nas obras de Weber e Polanyi.

A “grande transformação” capitalista (no sentido de Polanyi, da generalização das instituições do livre mercado apoiadas pelo Estado) teve início em

parte pequena do mundo, devido à combinação de fatores históricos muito peculiares às sociedades avançadas: padrão de autoridade racional baseada no universalismo de procedimentos; padrão dominante de ação social baseada no individualismo e na impessoalidade e economia de mercado baseada em trocas impessoais.

Não se pode usar tal paradigma para prever a evolução das demais sociedades, pois combinações específicas de condições econômicas, estruturas sociais e arranjos políticos dificilmente se repetem.

No caso do Brasil, por exemplo, o desenvolvimento capitalista não minou o clientelismo e outros padrões sociais tradicionais, mas se associou a eles. Da mesma forma como a subordinação de todas as esferas da vida social à ordem econômica não aconteceu no mesmo ritmo, nem tão completamente no Brasil. A vida familiar (família extensa; parentela) continua tendo grande importância no país, com as consequências da permanência de forte traço de personalismo nas relações sociais, diferentemente dos locais onde a mais profunda disseminação das relações capitalistas praticamente eliminou o espaço para o exercício de autoridade pessoal.

A ruptura da Revolução de 1930 produziu um Estado de compromisso que, se não rompeu completamente com essas estruturas do passado tradicional enfrentou os desafios da modernização do Estado brasileiro, por meio de mudanças institucionais que transformaram a face do país: construção do insulamento burocrático e do corporativismo e nacionalização do clientelismo (centralização e estatização de seus instrumentos), com o Estado passando a substituir em grande parte as elites locais no exercício da patronagem.

A Reforma do serviço público do Estado Novo (com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP), baseada no universalismo de procedimentos e no insulamento burocrático, promoveu intervenção estatal na economia (novas agências e empresas estatais) e novo padrão de relação clientelista com as oligarquias, além da incorporação corporativista dos trabalhadores no Estado (criação do Ministério do Trabalho e regulamentação do sindicalismo oficial).

Com a Constituição de 1946, foram eliminadas medidas restritivas de direitos e instaurada uma ordem democrática competitiva, sem, contudo, que houvesse a desmontagem do aparato de Estado da Era Vargas. Arranjos

corporativistas foram mantidos e a prática personalista do clientelismo também, num jogo em que atuavam praticamente os mesmos atores políticos e sociais da ordem institucional anterior.

Na organização do sistema partidário da nova ordem, isso se manifestou na formação do PSD, a partir da rede de interventores e prefeitos nomeados por Vargas, e na do PTB, a partir do aparato sindical e de grupos vinculados ao Ministério do Trabalho.

A manutenção e até o fortalecimento de práticas clientelísticas e de patronagem teve um importante indicador no esvaziamento do DASP e no retrocesso em sua tentativa de construção de uma burocracia profissional técnica e meritocrática: em 1961, apenas 12% do serviço público eram compostos por servidores concursados (Nunes, 2003).

Nunes considera também que as elites modernizantes, até anos 60 mais preocupadas com o desenvolvimento que com a democracia, sempre encararam o Congresso, os políticos e os partidos como obstáculos ao progresso no Brasil. Assim, procuraram driblá-los – especialmente nos governos Vargas e JK – por meio de canais insulados de condução técnica da burocracia estatal: Sumoc, Bndes, Grupos Executivos, etc.

Mas os esforços modernizadores jamais substituíram completamente as práticas clientelistas; ao contrário, fundiram-se com elas: o clientelismo cresceu à sombra da estrutura social brasileira, como um instrumento da engenharia política das elites que deixou um legado institucional resiliente, de difícil superação.

Nessa engenharia política, estabelecia-se uma verdadeira divisão de trabalho entre clientelismo e insulamento burocrático: Estado cartorial para assegurar a legitimação política e insulamento burocrático para promover o desenvolvimento econômico.

De modo equivalente, Oliveira (1988) já havia apontado a funcionalidade do atraso no desenvolvimento capitalista brasileiro. A originalidade nacional estaria no fato de que a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo.

É interessante notar como essa imagem de uma sucessão de camadas de modalidades institucionais (ou de “gramáticas políticas”, para usar a expressão de Nunes) passando do clientelismo da República Velha, pelo corporativismo da Era

Vargas e pelo insulamento burocrático do pós 1945, sem que nenhuma dessas modalidades suprimisse aquela que lhe antecedeu, mas se combinasse com ela, lembra o padrão de mudança institucional por sobreposição, de que falam Mahoney e Thelen (2010).

Dessa rápida visada pelo processo histórico de formação institucional da sociedade e do Estado brasileiros, podemos sintetizar os elementos de uma elite política essencialmente burocrática, parasitária, dependente do Estado e ideologicamente homogênea, de um padrão de desenvolvimento, excludente e concentrador de renda, gerador de uma sociedade extremamente heterogênea e fragmentada, com muita dificuldade de incorporar demandas populares e que faz do crescimento econômico um permanente remédio paliativo para evitar a superação dessa dificuldade: uma permanente “fuga para frente”.

Enfim, um sistema político em que os esforços modernizadores jamais substituíram completamente as práticas clientelistas, numa engenharia política das elites que deixou um legado institucional resiliente, de difícil superação.

Ao analisarmos essa trajetória institucional do país sob o prisma dos mecanismos de dependência da trajetória, conforme o arcabouço teórico apresentado, podemos identificar algumas circunstâncias de retroalimentação positiva, juntamente com restrições progressivamente maiores a caminhos alternativos (elevados custos de mudanças de curso), geradores de ineficiências sociais e econômicas resilientes.

Ao mesmo tempo, é possível identificar também a importância da sequência histórica e das complementaridades entre as principais instituições constituidoras da sociedade e do Estado brasileiros.

Assim, a condição peculiar de o Brasil ter servido de refúgio e ter abrigado a família real portuguesa antes da independência é crucial para os desenvolvimentos posteriores: marcou profundamente nosso processo de formação do Estado Nacional.

Diferentemente do que ocorreu com as elites locais (*criollas*) nos demais países da América Latina, as elites locais brasileiras chegaram ao poder na corte (no Rio de Janeiro) sem precisar romper com sua metrópole europeia, já que se tornaram a principal base social do governo aqui instalado. Configurou-se, então, uma situação em que a manutenção do regime monárquico passou a ser

francamente favorável a essas elites, ao mesmo tempo em que os custos de uma eventual mudança de regime, elevados, dadas as incertezas inerentes a tal processo (conseguiriam manter o poder?). Logo, a solução institucional para a independência, proclamada por um rei que era ao mesmo tempo herdeiro do trono metropolitano, impôs-se como a mais interessante e de menor custo para os atores com poder político no processo.

Por sua vez, a manutenção no poder das oligarquias agrárias escravocratas, em um contexto regional de uma monarquia escravista entre repúblicas não escravistas, reforçou o apelo ao escravismo (contribuindo para sua maior duração) e à unidade territorial do império, contrastante com o arquipélago de novos países surgidos da desagregação do antigo império colonial espanhol.

O fato de a ruptura com a antiga metrópole ter sido relativa, para não dizer fictícia, dada a linha de continuidade dinástica, e a própria identificação ideológica (e até de treinamento, como acentua Carvalho, 2003) da elite política imperial com sua congênere portuguesa também reforçaram, junto com a homogeneidade ideológica, o aspecto institucional da unidade estatal e do centralismo do poder.

A maior duração do escravismo reforçou a estrutura oligárquica e não competitiva do Estado e a inorganicidade da sociedade civil. Como esta era extremamente fraca, a evolução política e as mudanças institucionais se processaram basicamente por meio do próprio Estado, tendo os ciclos modernizadores do país se dado por ação militar e autoritária, com destaque para o Estado Novo (1937-1945) e a ditadura civil-militar de 1964-1984.

Esse arranjo institucional resultou em vários elementos de dependência da trajetória identificáveis na experiência brasileira de desenvolvimento. O primeiro e mais poderoso deles é a profunda e resiliente desigualdade econômica e social do país. Nascida da herança colonial escravista e da elevadíssima concentração da propriedade fundiária, profundamente excludente da massa da população, essa desigualdade consolidou-se no período imperial com a permanência da escravidão, ao contrário do que acontecia na maior parte da América Latina, e a Lei de terras, de 1850, que, diferentemente da experiência estadunidense, bloqueou o acesso e a democratização da terra à massa da população, após o fim do escravismo.

A respeito da concentração da propriedade fundiária no país, a prevalência do regime aristocrático das sesmarias (doações de terras pela Coroa) no período

colonial, e, após a Lei de Terras, num contexto de baixa capacidade estatal para impor o cumprimento efetivo das normas legais, a consagração do princípio mercantil da propriedade derivada da compra, comprovada por títulos de aquisição, estimulou os grandes latifundiários a expandirem seus domínios por meio de artifícios cartoriais como a grilagem de terras e desincentivou sua ocupação pela pequena produção familiar e autônoma<sup>23</sup>.

E a obra clássica de Fernandes (2008) traçou a desventura da “integração do negro na sociedade de classes” brasileira, largado à própria sorte e condenado ao desajustamento econômico, à regressão ocupacional e ao desequilíbrio social, embriões do grande e resiliente mercado de trabalho informal do país, conspirando, em longo prazo, contra o desenvolvimento de uma economia pujante de empreendedores.

Com tudo isso, recentemente, por ocasião de debate no STF sobre a constitucionalidade das políticas de cotas para negros nos concursos vestibulares para as universidades públicas, evidenciou-se a percepção muito difundida de que a escravidão entre nós seria apenas passado e não estaria profundamente incrustada em nossas instituições.

Em Audiência Pública no STF, em defesa da ação que apresentou (APDF 186) contra a política de cotas raciais nos vestibulares das universidades públicas, o então Senador pelo partido Democratas, de Goiás, Demóstenes Torres, afirmou que os brasileiros não deveriam se sentir culpados por uma instituição que não inventaram (a escravidão; na verdade, uma invenção africana) e ao invés de buscarem reparações por esse passado, por meio de políticas discriminatórias como as de cotas raciais, deveríamos é nos orgulhar da bonita história de miscigenação consensual que construiu nossa nação<sup>24</sup>.

Na verdade, como observou um prestigiado historiador ao defender a posição da Fundação Palmares, no debate no Supremo:

nenhum país americano praticou a escravidão em tão larga escala como o Brasil. Do total de cerca de 11 milhões de africanos deportados e chegados vivos nas Américas, 44% (perto de 5 milhões) vieram para o território brasileiro num período de três séculos (1550-1856). O outro grande país escravista do continente, os Estados Unidos, praticou o tráfico negreiro por pouco mais de um século (entre 1675 e 1808) e recebeu uma proporção muito menor —

<sup>23</sup> Sobre as sesmarias e a propriedade de terras no Brasil, ver Nozoe (2006).

<sup>24</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u702198.shtml> [acesso em 12/02/2015].

perto de 560 mil africanos —, ou seja, 5,5% do total do tráfico transatlântico. No final das contas, o Brasil apresenta-se como o agregado político americano que captou o maior número de africanos e que manteve durante mais tempo a escravidão. (Alencastro, 2010).

De consequências ainda mais dramáticas para a trajetória institucional do país, após o fim da escravidão, foi a anistia estatal concedida a todos os alegados proprietários de 760 mil africanos legalmente livres – e de seus descendentes –, traficados ilegal e clandestinamente entre 1818 e 1856, o que Alencastro denominou o “pacto dos sequestradores”: o pecado original da sociedade e da ordem jurídica brasileira, ao firmar o império da impunidade e do casuísmo da lei para os poderosos e sua contraface na violência policial contra as massas populares (Alencastro, 2010).

Tal pesada herança institucional, responsável em grande parte pelo historicamente elevado déficit democrático brasileiro, proporcionou também o cenário de contradição de nosso desenvolvimento capitalista, percebido de forma irônica e aguda por um de nossos maiores historiadores:

“A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas”. (HOLANDA, 2001, p. 160).

Essa herança histórica, tanto colonial quanto imperial, de um Estado escravista e de uma elite política escravocrata, latifundiária e parasitária respondeu também em grande medida pela perenização de um aparato estatal patrimonialista, no sentido classicamente definido por Faoro (1982), algo profundamente ligado aos cronicamente elevados níveis de corrupção no país.

Outra dimensão institucional consagradora da desigualdade econômica e social está no sistema educacional público. Historicamente elitista e excludente, quando ele adquiriu as feições republicanas de um sistema verdadeiramente universal, basicamente a partir do final da ditadura, o fez consagrando, na própria Constituição de 1988, uma dualidade distributivamente perversa: ensino básico precário e ensino superior privado e pago para os pobres; ensino universitário de excelência, público e gratuito, para os ricos, que obtêm as disputadíssimas vagas do Estado mediante sua melhor educação básica. Uma perversidade que a morosa

melhoria da qualidade do ensino básico público e a política de cotas sociais e raciais nas universidades públicas começam finalmente a enfrentar<sup>25</sup>.

Por fim, outro elemento de dependência da trajetória é o arranjo institucional de forte predomínio e protagonismo do Executivo federal, que vem desde o bem sucedido esforço de centralização política imperial e, após a historicamente curta experiência descentralizadora da República Oligárquica (1889-1930), foi cristalizado a partir da Revolução de 1930. Essa cristalização foi testada e confirmada historicamente em dois plebiscitos submetidos ao povo brasileiro para decidir sobre o regime de governo, se presidencialista ou parlamentarista: em janeiro de 1963, após a crise da renúncia de Jânio Quadros e da posse do Vice João Goulart, e em novembro de 1993, no bojo da revisão constitucional prevista pela Carta de 1988. Nas duas ocasiões, o povo decidiu por ampla maioria pelo regime presidencialista.

Em sua referencial obra sobre a ascensão econômica dos países de industrialização tardia, Amsden (2009) apresenta uma comparação entre países, relativamente aos níveis de desigualdade na distribuição de terras, renda e educação, a partir dos anos 1960 (Tabela 1), que é bastante esclarecedora sobre as persistentes dificuldades do Brasil em empreender um caminho virtuoso de desenvolvimento econômico e social, em virtude desse legado histórico e institucional.

Afinal, conforme sua interpretação, uma economia nacional é um todo orgânico. Assim, quanto maior desigualdade *“maior é a ruptura do todo orgânico e mais difícil é a mobilização de apoio para empresas nacionais e habilidades nacionais específicas das empresas”* (Amsden, 2009).

---

25 LEI Nº 12.711/2012. Nesse passo, interessante observar duas propostas que o movimento sindical docente e setores progressistas apresentaram durante a Constituinte que poderiam efetivamente romper com esse dualismo perverso: a de destinação de verbas públicas somente para a educação pública e a de reservar vagas em universidades públicas para alunos oriundos da escola pública. Ambas as propostas foram derrotadas. No caso da destinação de verbas públicas exclusivamente para a escola pública, teve peso na decisão a mobilização da Igreja em prol das PUCs e da rede de escolas confessionais e filantrópicas (ver, a respeito, Araújo e outros; 2009) Sobre a perversidade distributiva do sistema educacional brasileiro: Freitag (1986, pp. 110-119), Paula (2012) e Schneider (2013, pp. 127 e 129).

**Tabela 1: Distribuição de terra, renda e educação em vários países.**

| País                       | Terra (Gini) | Renda (Proporção <sup>1</sup> ) | Renda (Gini) | Educação <sup>2</sup> (% Ens. Médio) | Educação <sup>3</sup> (Coef. de Var.) |
|----------------------------|--------------|---------------------------------|--------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
|                            | 1960         | 1975-83                         | 1986-95      | 1960                                 | 1960                                  |
| Argentina                  | 0,86         | -                               | -            | 3                                    | 0,24                                  |
| Brasil                     | 0,83         | 27,7                            | 0,6          | 2                                    | 0,48                                  |
| Chile                      | -            | -                               | 0,57         | 2,1                                  | 0,29                                  |
| China                      | -            | -                               | 0,42         | -                                    | -                                     |
| Índia                      | 0,58         | 10,1                            | 0,3          | 0                                    | 0,86                                  |
| Indonésia <sup>4</sup>     | 0,55         | 11,9                            | 0,34         | 0,34                                 | 0,87                                  |
| Coreia do Sul <sup>5</sup> | 0,35         | 4,9                             | -            | 2,6                                  | 0,65                                  |
| Malásia                    | 0,75         | -                               | 0,48         | 1,5                                  | 0,65                                  |
| México                     | 0,62         | 15,4                            | 0,5          | 1,4                                  | 0,51                                  |
| Taiwan                     | 0,45         | 4,3                             | -            | 4,2                                  | 0,51                                  |
| Tailândia                  | 0,46         | 11,2                            | 0,46         | 0,6                                  | 0,6                                   |
| Turquia                    | 0,6          | -                               | -            | 0,7                                  | 0,68                                  |
| Japão                      | 0,41         | 4                               | -            | 6,3                                  | 0,2                                   |
| França                     | 0,52         | -                               | 0,37         | 2,1                                  | 0,19                                  |
| Alemanha                   | 0,54         | -                               | 0,28         | 1,8                                  | 0,19                                  |
| Reino Unido                | 0,72         | -                               | 0,33         | 1,8                                  | 0,08                                  |
| Estados Unidos             | 0,71         | 10,7                            | 0,4          | 6,5                                  | 0,06                                  |

Fonte: Amsden (2009).

1 Proporção em que a renda do quinto superior da população excede a do quinto inferior.

2. Porcentagem da população que atingiu o Ensino Médio (concluído ou não).

3. Coeficiente de variação: desvio padrão dividido pela média ponderada dos anos de escolaridade da população.

4. Somente população rural.

5 Somente população urbana.

Amsden nos lembra do amplo consenso atual entre os economistas políticos de que a distribuição de renda tem um grande efeito no desenvolvimento econômico. Embora ainda persistam dúvidas com respeito aos canais pelos quais a distribuição transmite seu efeito ao comportamento econômico, ela supõe que nos países de industrialização tardia *“a distribuição de renda afeta o grau em que as empresas nacionais estabelecem suas competências-chave dentro ou fora das manufaturas e o grau em que as políticas industriais concentram ou difundem os ativos intermediários para diversificar a indústria”* (Amsden, 2009).

De outra perspectiva, que dialoga facilmente com a de Amsden, Schneider (2013) sugere que os países da América Latina configuram uma variedade

hierárquica de capitalismo, caracterizada pela dominância combinada de corporações multinacionais, grupos empresariais diversificados, baixa qualificação da força de trabalho e mercado de trabalho segmentado.

Para Schneider (2013), da mesma forma que a pequena propriedade rural e as cooperativas rurais foram as sementes, respectivamente, das economias liberais e das coordenadas de mercado, ele vê a estrutura agrária colonial – latifúndio, escravidão e monocultura exportadora – como a origem mais remota do capitalismo hierárquico na América Latina.

Por um lado, complementaridades institucionais se conjugam com características de governança corporativa e mercados de trabalho, contribuindo para a resiliência do capitalismo hierárquico. Por outro, elementos do sistema político favorecem governantes e aliados, que pressionam para manter as instituições econômicas centrais. Consequentemente, o capitalismo hierárquico não produz suficientes empregos de boa qualidade nem desenvolvimento equitativo, nem tem probabilidade de fazê-lo, sem uma mudança profunda em seu arcabouço institucional.

Esse arcabouço se consolidou, segundo Schneider (2013), no curso da segunda metade do século XX, quando a presença das corporações multinacionais na indústria de alta tecnologia desestimulou os grandes grupos domésticos a investirem nesses setores, ao tempo em que os estimulou a se concentrarem em segmentos de menor exigência de qualificação e tecnologia, como recursos naturais, commodities e serviços.

Por outro lado, a concentração das multinacionais em segmentos capital-intensivos nunca gerou demanda de mão-de-obra qualificada em grandes proporções e a concentração dos grupos domésticos em setores trabalho-intensivos desestimulou a adoção de políticas de investimento em qualificação ou em pesquisa e desenvolvimento.

O mesmo efeito é produzido pela alta rotatividade e baixa permanência no emprego: geram baixos incentivos aos empregadores para investirem na qualificação da força de trabalho. Por sua vez, a inexistência de grande disponibilidade de trabalhadores qualificados desencoraja os empresários a investirem em modernizações tecnológicas ou em setores de alta tecnologia,

ocasionando assim um círculo vicioso perverso: o equilíbrio da baixa qualificação, uma das características distintivas do capitalismo hierárquico.

Embora o Brasil tenha apresentado avanços na primeira década do século XXI, no sentido de romper com esse círculo vicioso – que fazem responder, em 2011, por 60% dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento na América Latina; bem acima de sua participação de 45% do PIB regional –, os níveis de investimento do país no setor ainda são bem inferiores aos verificados entre os países avançados.

Schneider (2013) conclui que a superação, pelos países da região, da armadilha da baixa qualificação exige que se coloque no centro de qualquer estratégia de desenvolvimento equitativo de longo prazo a questão da qualidade dos empregos, numa perspectiva de reconstrução de complementaridades institucionais que rompa com o equilíbrio perverso da baixa qualificação.

Isso não deixa de ser uma retomada, em bases contemporâneas, do clássico argumento nacional-desenvolvimentista de Furtado em favor da industrialização como elemento central do processo de desenvolvimento dos países atrasados, por ser ela o setor de produção que propicia os empregos de melhor qualidade e remuneração, além da maior difusão do progresso técnico (Furtado, 1974).

Como esses países se inseriram na civilização industrial pelo lado da demanda de bens finais, não pelo da sua produção, todo seu desenvolvimento econômico e social inicial se deu em bases de baixa produtividade, baixa remuneração e baixa qualificação da força de trabalho, o que marcará decisivamente seu processo de industrialização tardia.

Evidentemente, esses traços do legado histórico e institucional do país não podem ser desconsiderados quando se analisa seu processo de desenvolvimento. Desigualdade, patrimonialismo (instituições extrativistas), centralismo estatal e o ciclo vicioso de baixa qualificação e baixa produtividade, são características fortemente bloqueadoras de processos de desenvolvimento de longo prazo, exercendo, portanto, um forte efeito de dependência da trajetória na história brasileira.

### **3.1. Fundamentos sociais e a política da mudança institucional.**

Ao investigar a construção do Estado na América Latina em perspectiva comparada, Kurtz (2013) parte da comparação de três tragédias latino-americanas, os terremotos ocorridos no Chile e no Haiti em 2010, e a epidemia de cólera no Peru, no início dos anos 90, para realçar a enorme diferença entre esses países ao enfrentarem aquelas catástrofes.

Considerando o modo muito melhor como o Chile enfrentou os problemas decorrentes de um terremoto de magnitude muito maior que o que acometeu o país caribenho, assim como as dificuldades do Peru contra o cólera, o autor formula o conjunto de questões que motiva o livro: por que alguns Estados são tão mais capazes de alcançar uma governança efetiva do que outros? O que explica a enorme variação observada na capacidade dos diferentes Estados em impor a obediência às leis e em implementar políticas públicas básicas? E, finalmente, o que torna os Estados fortes ou fracos em termos de sua capacidade para gerenciar suas funções básicas, impor o núcleo de suas políticas públicas e regular o comportamento privado?

Uma vez que a eficácia institucional não se relaciona apenas com riqueza ou capacidade fiscal, Kurtz procura suas fontes no que denomina poder institucional ou poder de governança, definido como a capacidade do Estado para induzir cidadãos, empresas e organizações a agirem de modos que não agiriam na ausência de seu poder administrativo e regulatório.

Kurtz sustenta que o fato de cidadãos de países institucionalmente fortes terem maior propensão a agir em conformidade com as normas é uma manifestação, no nível micro, desse poder de governança, cujas características centrais, no nível macro, são a imposição uniforme e geral da obediência às leis (Estado de direito), a provisão de bens públicos, a eficácia militar e a capacidade de gerar recursos fiscais para tornar possível tudo isso.

Para os processos de construção do Estado e de desenvolvimento, a robustez das instituições estatais e a profunda inserção das instituições públicas na sociedade importam muito mais do que a implementação de políticas públicas específicas. Para o desempenho econômico de longo prazo, o que importa é lidar

com conflitos étnicos, apoio popular à democracia e a estabilidade do regime político.

Essa perspectiva já está razoavelmente assentada na literatura acadêmica. O que permanece mal compreendido é o que explica a grande variação na robustez institucional dos Estados entre os países em desenvolvimento. A questão central é, então, o que faz um Estado forte?

Um aspecto muito interessante aqui é que a maior parte da literatura dedicada à questão se orienta aos casos considerados clássicos do início da Europa moderna e dos Estados desenvolvimentistas do leste asiático no século XX, casos que por suas circunstâncias excepcionais (guerras interestatais com grave ameaça às soberanias, colapso do feudalismo e ameaças à segurança vindas da Guerra Fria) não podem ser tomados como um padrão geral aplicável a qualquer outro contexto. Ou seja, trata-se, aqui, de entender as variações na construção dos Estados em contextos “normais” ou ordinários.

Outro desafio para uma teoria contemporânea de construção do Estado em países de desenvolvimento tardio, como os latino-americanos, é o fato de que, diferentemente da experiência clássica europeia, as modernizações política e econômica não necessariamente ocorreram ao mesmo tempo nos mesmos lugares. Além disso, a tarefa consiste em produzir uma teoria do desenvolvimento institucional que leve em conta a história de longos períodos de estabilidade pontuados por períodos de mudança em determinados momentos críticos.

No caso da América Latina, verifica-se um desafio teórico: por um lado, nenhuma das teorias sobre desenvolvimento político foi capaz, até aqui, de explicar satisfatoriamente as diferenças entre os níveis de robustez das instituições estatais nos países do continente. De outra parte, nenhuma dessas teorias consegue tampouco explicar satisfatoriamente a estabilidade geral nas posições relativas desses países na comparação quanto à construção do Estado ao longo do tempo: há entre eles uma hierarquia de capacidade institucional (desenvolvimento político) que se manteve intrigantemente estável ao longo da história: Chile e Uruguai sempre numa posição melhor que Argentina e Peru, tomados por amostra.

As teorias dominantes sobre desenvolvimento político enfatizam as guerras interestatais e as ameaças à soberania dos Estados como variável explicativa

(abordagem militarista) ou os efeitos deletérios da abundância de riqueza natural sobre os segmentos mais avançados das economias que os detêm (abordagem da doença holandesa). Mas elas sofrem de graves lacunas em sua aplicação à América Latina, por não conseguirem explicar as variações de capacidades estatais entre países que viveram contextos similares de relativa paz externa, ou entre países igualmente aquinhoados com fartos recursos naturais.

Por isso, Kurtz (2013) propõe uma nova teoria de construção do Estado na América Latina, que supere tanto a abordagem militarista quanto a da doença holandesa. A partir de uma visão do desenvolvimento político centrada na sociedade (que chama de abordagem sócio-fundacional), podem-se articular resultados de longo prazo com dinâmicas sociais e políticas subjacentes em duas conjunturas críticas: a consolidação das instituições políticas nacionais, após a independência, e o primeiro ciclo de incorporação eleitoral da massa da sociedade civil (extra-elites), nos anos 1930.

A dependência da trajetória dos países, nessa abordagem, aponta esses dois divisores de águas que formataram as instituições e determinaram o desenvolvimento político daqueles Estados, produzindo dois mecanismos causais historicamente correlacionados:

1 – a primeira conjuntura crítica corresponde às relações sociais e à dinâmica política que caracterizou o período do estabelecimento das instituições políticas nacionais: trabalho livre ou não; e cooperação das elites ou não em delegar autoridade política ao centro. Onde o trabalho não era livre (economias agrárias com trabalho forçado), as elites eram muito ciosas do controle local do aparato coercitivo oficial, sem o qual estariam ameaçadas econômica e até fisicamente, e resistiram fortemente à introdução ou aumento de tributos necessários ao custeio de instituições estatais centralizadas. Isso retardou, nesses países, os esforços de centralização política, primeiro passo indispensável à construção dos Estados nacionais.

A abordagem é, portanto, sócio-fundacional porque sugere que os desenvolvimentos institucionais são efetivamente condicionados pelas realidades sociais subjacentes: as relações sociais da produção local é que irão definir se as

elites locais irão ver a imposição de uma autoridade central como uma ameaça ou apenas como fardo que pode até mesmo vir a ter implicações lucrativas.

O segundo dilema nessa primeira conjuntura crítica diz respeito comportamento das elites políticas em cada país: se elas conseguiram manter algum tipo de compromisso de divisão competitiva do poder que tornasse possível a construção de instituições estatais nacionais sólidas ou se, ao contrário, envolveram-se em um jogo excludente, de soma zero, em busca da supremacia absoluta e da virtual eliminação dos oponentes.

A combinação dessas alternativas de desenvolvimento institucional produz, no argumento estilizado, a pequena matriz quadrada a seguir:

**Quadro 4: Construção do Estado na América Latina<sup>26</sup>.**

|                             |                     | Dinâmica Política Intra-Elites  |  |
|-----------------------------|---------------------|---|--|
|                             |                     | Soma-Zero/Excludente  | Competitiva  |
| Relações Sociais (Trabalho) | Não livres (servis) | <b>Atrofia institucional</b><br>Peru  | <b>Construção estatal restrita</b>   |
|                             | Livres              | <b>Conflito intra-elites e construção institucional local</b><br>Argentina e Uruguai até 1880 | <b>Construção institucional nacional</b><br>Chile<br>Argentina e Uruguai após 1880 |

Kurtz (2013).

2 – a segunda conjuntura crítica é o momento histórico da incorporação ao processo político-eleitoral da grande massa da população urbana (classes média e trabalhadora): a ascensão da questão social. Se essa incorporação ocorreu tardiamente (por volta da Grande Depressão dos anos 1930 ou depois), uma aliança entre essas classes populares tornou-se possível, organizada em torno da expansão das instituições estatais e de uma estratégia de desenvolvimento, baseada em subsídios à indústria nacional e na substituição de importações (“populismo”), para fazer frente à depressão econômica. Nesses casos, a principal via de emprego da classe média era tipicamente estatal, orientando o segmento a gerenciar esse Estado protecionista.

<sup>26</sup> Caminhos alternativos a partir da 1ª conjuntura crítica (estabelecimento dos Estados Nacionais).

Contrariamente, a classe média incorporada ao processo político-eleitoral antes da Grande Depressão, nos anos dourados da economia privada exportadora e de ampla hegemonia de políticas liberais, tornou-se um ator social profundamente vinculado ao setor privado, sem praticamente nenhum interesse em contribuir para um Estado forte, que era visto mais como uma fonte de impostos do que como fonte de emprego. Ou seja, nesse segundo cenário construiu-se um ambiente hostil ao estabelecimento de amplas alianças populares favoráveis a um projeto desenvolvimentista com forte atuação estatal.

Numa abordagem trajetória-dependente do processo de construção do Estado, as dinâmicas causais exibem tendência inercial: os efeitos das variáveis independentes são fortemente determinados pelo que se passou anteriormente. Assim, fatores que poderiam ter iniciado um círculo virtuoso de construção do Estado num determinado ponto do tempo não necessariamente repetirão o mesmo efeito posteriormente. É por isso que este modelo explicativo baseia-se em duas conjunturas críticas que produzem dois mecanismos causais complementares.

No caso dos países latino-americanos a trajetória histórica mais favorável a uma robusta construção estatal é aquela que combina o legado de fortes instituições, a partir da época da independência (proporcionado por relações oligárquicas cooperativas, assentadas, por sua vez, em relações sociais de trabalho livres), com uma aliança entre a classe média e a classe trabalhadora, no século XX, proporcionada pela entrada tardia dessas classes no sistema político-eleitoral (a partir da Grande Depressão).

Um problema recorrente para as teorias de construção do Estado é o de como medir as capacidades estatais. Muitos têm recorrido à capacidade extrativa, ou capacidade fiscal, medida pela proporção entre receita fiscal e renda nacional, como a melhor aproximação para dimensionar as capacidades estatais, e esse é também o caminho escolhido por Kurtz (2013). Mas, como visto anteriormente, o uso desse indicador apresenta problemas.

Com efeito, é problemática a noção de que os baixos níveis de receita fiscal (como percentagem do PIB) são mais relacionados com escolhas políticas do que com capacidade estatal apenas nas economias avançadas (como, por exemplo, quando se compara os EUA com a Escandinávia), sendo que o mesmo fato não se

aplicaria aos países subdesenvolvidos, como os da América Latina, o que autorizaria tomar os níveis de receita fiscal como um bom indicador das capacidades estatais neste continente.

Mas, tomemos o exemplo da comparação do Brasil com o Chile: embora os níveis brasileiros de receita fiscal tenham sido, ao longo do tempo, substancialmente maiores que os do Chile, sob todos os outros aspectos o Estado chileno apresentou, historicamente, melhores condições, em termos de capacidades estatais, que o Estado brasileiro.

Contudo, Kurtz aponta outro interessante aspecto do processo de construção do Estado na América Latina: as melhores situações são encontradas em lugares com nenhuma ou pouca herança das instituições burocráticas do período colonial; na verdade, na periferia do antigo sistema colonial, como Chile e Uruguai.

Ao contrário, países do centro do antigo império colonial, que herdaram muito de sua burocracia, tornaram-se os piores exemplos de capacidades estatais. Essa constatação reforça a tese, antiga, mas frequentemente reafirmada, sobre o mal legado institucional da colonização ibérica, comparado com o da colonização britânica (Mahoney, 2010).

Sobre esse ponto, carecemos de pesquisas mais específicas, que evitem os riscos de se tomar certos resultados históricos como decorrência automática de determinados arranjos institucionais. E o façam por meio da consideração exatamente das condições históricas que produziram esses arranjos, como, por exemplo, a inexistência inicial de recursos econômicos atraentes à colonização mercantilista – baseada em latifúndios exportadores e escravidão – nas regiões que, em certa medida por isso mesmo, puderam se desenvolver relativamente à margem dos impérios coloniais europeus, acolhendo populações europeias livres, muitas fugindo de perseguições religiosas, que se estabeleceram em pequenas propriedades relativamente autônomas e autossuficientes.

A história da colonização britânica em áreas de elevado interesse mercantil inicial (Jamaica, Guiana, Antilhas e mesmo o sul dos EUA) deveria ser suficiente para levantar reservas quanto à qualidade genericamente superior do legado institucional da colonização britânica.

Ao analisarmos o caso do Brasil, nos termos da abordagem de Kurtz (2013), vemos que a primeira conjuntura crítica apontada por ele (emergência do Estado nacional) encontrou o país com mercado de trabalho coercitivo (escravo) e um processo de competição oligárquica representado pelo parlamentarismo monárquico. Assim, no que diz respeito às alternativas de desenvolvimento institucional, o Brasil deveria ser posicionado no quadrante da “construção estatal restrita”, curiosamente o único quadrante vazio no argumento estilizado de Kurtz, visto acima.

A segunda conjuntura crítica apontada por Kurtz (incorporação da massa da população urbana no processo político-eleitoral) chegou ao Brasil tardiamente, após a Grande Depressão, o que permitiu a aliança entre a classe média e a classe trabalhadora em torno de um Estado desenvolvimentista, mas sobre a base institucional, herdada da conjuntura anterior, de uma limitada construção do Estado central.

Assim, se o caso brasileiro não era o de um Estado atrofiado, como o do Peru, tampouco foi um caso de um completo e bem sucedido processo de construção do Estado, como o foram o Chile e o Uruguai. Precisamente por causa disso é que precisamos recorrer à hipótese de uma terceira conjuntura crítica ao trazer o caso brasileiro à análise.

Se compararmos Brasil e Argentina, por exemplo, o cenário de capacidade institucional emerge muito mais favorável à Argentina até o final dos anos 1980. Nos termos do quadro teórico-analítico de Kurtz (2013), a Argentina herdou, de seu processo de formação do Estado nacional, no século XIX, uma trajetória positiva de construção do Estado, ao menos a partir de 1881, ainda que tenha se enredado, no século XX, num ciclo político populista que prejudicou muito de suas capacidades estatais. O Brasil, ao contrário, partiu de um processo de construção estatal restrita e assim permaneceu por longo tempo.

Schneider (1999) apontava como as quatro características essenciais do Estado brasileiro, em suas relações com a economia, a política e a sociedade, entre 1930 e 1980: (1) “capitalismo político”, em que lucros e investimentos dependem de decisões estatais; (2) discurso dominante industrialista e intervencionista; (3)

exclusão política da maioria da população; e (4) burocracia fluida e fracamente institucionalizada, na qual predominam nomeações e fidelidades políticas<sup>27</sup>.

Todavia, passadas duas décadas, o panorama já era bastante diferente: em um estudo comparativo entre 18 países da América Latina, conduzido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, a burocracia brasileira foi apontada como a melhor, em termos de profissionalização, medida pelo grau de autonomia e pela existência de garantias efetivas aos servidores públicos contra o autoritarismo, a politização e as pressões por favores e benefícios privados. Foi também a melhor avaliada em termos de capacidade técnica, medida pelas características dos sistemas remuneratórios e de avaliação de desempenho dos servidores públicos (BID, 2006).

Mas o que aconteceu no intervalo dessas duas décadas que explica tão diferente situação do país. Que mudanças institucionais poderiam explicar isso? Nos termos da abordagem de Kurtz (2013), se uma mudança tão profunda não é explicada pelas duas conjunturas críticas reconhecidas, como poderíamos explicar essa trajetória? Especialmente se assumimos, com Kurtz, que existe uma sólida estabilidade nos padrões históricos de construção do Estado e de capacidades institucionais entre os países da América Latina.

Para explicar esse enigma, precisamos tomar o processo de democratização do Brasil na década de 1980, após a ditadura, como uma terceira conjuntura crítica cuja síntese histórica é a nova Constituição do país, promulgada em outubro de 1988.

A década da redemocratização do país, entre 1978 e 1988, coroada pela promulgação da Constituição Federal, constitui uma conjuntura crítica para a explicação das mencionadas mudanças. Não apenas pelo desenho da arquitetura institucional de um tipo de Estado desenvolvimentista e de bem-estar social, mas também por propiciar um cenário político e social de elevada competitividade democrática e de avanço das forças de esquerda, que culminou com a chegada do Partido dos Trabalhadores-PT ao poder, em 2003, liderando uma coalizão político-

---

<sup>27</sup> A ideia, de inspiração weberiana, de um capitalismo politicamente orientado no Brasil, não é nova entre estudiosos brasileiros e já havia sido proposta por Faoro (1979, 204). A ideia de politização da competição econômica e de um padrão de acumulação politizada está também em Fiori (2003).

social desenvolvimentista, que deflagrou um conjunto de mudanças institucionais graduais e incrementais.

Incluir uma terceira conjuntura crítica na explicação não resolve todo o problema da análise: com efeito, os resultados recentes sobre redução da pobreza e da desigualdade, junto às resultantes alterações na pirâmide de renda do país, com a classe de rendimentos intermediários tornando-se a maior parte da população, levantam outra intrigante questão: por que tais expressivos resultados não apareceram antes, logo nos primeiros anos após a nova Constituição? (De fato, em vários desses indicadores houve mesmo regressão nos primeiros dez anos após a Constituição<sup>28</sup>).

Para responder a esta intrigante questão sobre um desenvolvimento associado a redução das desigualdades num país que historicamente sempre exibiu trajetória inversa, precisamos de outra hipótese, baseada na teoria das constelações de poder, mirando as coalizões políticas que possibilitaram aquele caminho.

Nesse sentido, Huber e Stephens (2012) argumentam que as forças políticas podem trazer mudanças redistributivas relativamente pacíficas na América Latina. Diferentemente de outras abordagens que enfatizam as condições econômicas, reduções de estrangulamentos externos e o ciclo de alta nos preços das commodities, aqui a variável independente, explicativa das mudanças redistributivas, são as forças políticas.

De acordo com os autores, o que tradicionalmente é focalizado na América Latina é o crescimento econômico e a redução da pobreza, não a desigualdade. Mas mudanças na opinião pública (crítica crescente aos programas de austeridade patrocinados pelo FMI) e a crescente percepção de que a desigualdade pode obstaculizar o crescimento econômico trouxeram o tema ao centro do debate.

Os economistas usualmente têm explicado a desigualdade pela desigual distribuição de meios produtivos, frequência das crises macroeconômicas e pelas heranças da colonização (como exploração e baixos níveis educacionais). Os cientistas políticos têm atribuído a ausência de reforma distributivas à natureza disfuncional das instituições políticas.

---

<sup>28</sup> Por exemplo, nos índices de desigualdade social e de participação dos salários na renda nacional. Ver ipeadata.

Mas na primeira década do século XXI, a América Latina testemunhou uma virada histórica em direção a políticas sociais redistributivas, as quais pela primeira vez produziram um declínio da desigualdade na região.

No argumento de Huber e Stephens (2012), a democracia é um dos mais importantes determinantes da política social redistributiva. Um mecanismo pelo qual a democracia promove políticas sociais igualitárias é a facilitação ao desenvolvimento de partidos de esquerda e de seu acesso ao poder. As estruturas internacionais de poder também afetam o destino das políticas sociais igualitárias, mas é o investimento em capital humano que detém o papel central, uma vez que a seguridade social não é muito redistributiva e às vezes chega mesmo a ser perversamente regressiva na América Latina, enquanto que os gastos com educação, saúde e transferências de renda focalizadas são bastante redistributivos. De fato, a correlação entre níveis nacionais de pobreza e habilidades cognitivas médias é muito alto.

De acordo com Huber e Stephens (2012), as principais teorias sobre os determinantes do Estado do bem-estar social nos países avançados podem ser agrupadas em três grupos: (1) lógica do industrialismo (Williamson; vendo os Estados de bem-estar social como subproduto do desenvolvimento econômico); (2) Estado-cêntrica (Orloff, Skocpol; enfatizando a autonomia relativa da burocracia); e (3) Recursos de poder (Stephens, Korpi; focalizando a distribuição de poder e de propriedade entre as classes sociais).

Entretanto, na América Latina temos muito menos literatura sobre Estado do bem-estar social, ou, mais modestamente, regimes de política social. Sua primeira geração, iniciada no final dos anos 1970, enfatizava as respostas das elites às pressões de grupos politicamente influentes, a competição eleitoral e, nos casos dos regimes autoritários, as tentativas das elites de cooptar e incorporar grupos importantes. Uma segunda geração de estudos associou a origem e as formas dos Estados de bem-estar social na América Latina com o próprio processo de construção do Estado e o desenvolvimento tardio e dependente. Outros enfatizaram a emergência de novas coalizões políticas e sociais internas dominantes ou estruturas políticas e econômicas internacionais que forçaram a adoção de determinados modelos de política social.

Contribuições mais recentes resultaram numa tipologia que identifica três modalidades de Estado de bem-estar social na América Latina:

1 – Universalismo estratificado: produto de elites em conflito disputando apoio popular (Uruguai, Argentina, Chile).

2 – Dualismo: monopólio estatal de elite relativamente coesa, adotando em relação ao restante da população uma estratégia de cooptação e repressão (Brasil, México).

3 – Regimes excludentes: elites predatórias (Bolívia e boa parte dos países da América Central).

No caso europeu, as diferenças entre a democracia cristã e a socialdemocracia, as duas maiores forças políticas a impulsionar o Estado de bem-estar social no continente, foram determinantes: enquanto a socialdemocracia foi mais universalista e igualitária, tanto em termos de gênero quanto em termos de classes, a democracia cristã foi centrada no modelo bismarckiano baseado na ocupação e na contribuição individual e preponderantemente comprometido com os trabalhadores homens, vistos como os principais provedores dos lares. Este último modelo foi o geralmente adotado na América Latina.

A partir daí, Huber e Stephens utilizam a teoria das constelações de poder para identificar três grupos de poder que determinam os resultados sociais e econômicos de um país:

1 – O balanço de poder entre as classes sociais e os partidos políticos domésticos (fator explicativo central nas democracias capitalistas avançadas): no caso da América Latina, o desenvolvimento econômico foi historicamente tardio e dependente dos países avançados, além de ter herdado uma distribuição de terra altamente desigual e a predominância de uma classe de grandes proprietários.

2 – A estrutura do Estado e das relações Estado-sociedade: mais importante na análise do desenvolvimento da política social na América Latina. Sob os regimes autoritários, o Estado era mais autônomo com relação à sociedade civil e a necessidade de incorporar a classe trabalhadora urbana emergente aumentou o problema da capacidade estatal.

3 – As estruturas transnacionais de poder: muito mais importante na América Latina que nas economias avançadas. Durante a crise da dívida (anos 1980 e 1990) as pressões internacionais pela adoção da agenda neoliberal, inclusive a reforma da política social, eram irresistíveis.

Embora reconheçam as dificuldades em aplicar a teoria à América Latina, um ambiente com fraca democracia, desenvolvimento tardio e estrutura de classes muito diferente, Huber e Stephens procuram demonstrar que o regime político e a esquerda política são os principais determinantes de políticas sociais igualitárias no continente.

Eles definem classe social, numa combinação das abordagens marxista e weberiana, como um grupo de indivíduos que em virtude dos seus ativos são compelidos a se engajarem em atividades similares no processo produtivo se quiserem fazer o melhor uso desses ativos<sup>29</sup>. Com base nisso, identificam as seguintes classes sociais principais na América Latina atual:

- Classe trabalhadora informal;
- Classe trabalhadora manual formal;
- Trabalhadores não-manuais (assalariados de nível técnico e baixa burocracia estatal);
- Pequena burguesia (pequenos empresários);
- Classe dominante (assalariados de nível universitário, alta burocracia estatal, executivos e capitalistas).

Comparada à europeia, a estrutura de classes na América Latina é inóspita à organização e à mobilização política das classes, devido ao grande tamanho dos setores informal e agrícola e ao tamanho limitado do setor industrial. Essas características também não favorecem a democracia. Essa estrutura de classes

---

<sup>29</sup> É interessante a semelhança dessa definição com a desenvolvida na década de 1960 pelo historiador marxista britânico Edward Thompson, em seu monumental estudo sobre a formação da classe operária inglesa. O caráter não determinista nem estruturalista da definição de Huber e Stephens – “grupo de indivíduos (...) compelidos a se engajarem em atividades similares no processo produtivo se quiserem fazer o melhor uso...” – aproxima sua definição da de Thompson, que vê as classes como fruto de um processo histórico de construção de identidades coletivas a partir de uma experiência comum, de relações humanas em contextos reais. Para ele, a posição ocupada no sistema produtivo é condição necessária para a emergência dessas identidades, mas não condição suficiente (Thompson, 1987).

junto à elevada desigualdade resulta em fraca densidade da sociedade civil e reduz o potencial de mobilização política autônoma (não clientelista) das classes inferiores.

Por causa dessas diferenças, o modelo clássico europeu de poder da esquerda trabalhista (aliança formal entre trabalhadores organizados e partidos de esquerda) não se aplica à América Latina. Assim, o que faz os partidos do continente serem considerados de esquerda nessa abordagem é o seu compromisso ideológico com os valores do igualitarismo e da solidariedade e a natureza de seu apelo político às classes subordinadas.

Portanto, existe um importante elemento programático na representação e na competição política latino-americana, uma vez que, contrariamente ao que muitos consideram, as mesmas expectativas relativas às preferências políticas dos partidos de esquerda, derivadas de sua atuação na política social europeia, têm estado presente na América Latina: geralmente, esses partidos favorecem programas sociais redistributivos que beneficiam a grande maioria dos cidadãos desprivilegiados.

Huber e Stephens identificam quatro contextos históricos de emergência dos partidos de esquerda na América Latina:

1 – o da expansão das exportações baseada nos setores mineral-exportadores (primeira metade do século XX): AD (Venezuela); APRA (Peru); PS e PC (Chile) e MNR (Bolívia).

2 – o da expansão industrial, sob governos populistas e a política de substituição de importações (anos 40 a 60): Peronismo (Argentina); PTB (Brasil) e PRI (México).

3 – o da luta contra os regimes autoritários (anos 60 e 70): PT (Brasil); Izquierda Unida (Peru) e Frente Amplio (Uruguai).

4 – um mais recente e menos claro, com apelo policlassista às classes média e baixa e forte compromisso com o investimento em capital humano e a redução da pobreza: Colorados (Uruguai) e PLN (Costa Rica).

Eles também identificam um efeito de “contágio da esquerda” responsável pelo aprofundamento da institucionalização dos sistemas partidários: à medida que os partidos de esquerda se consolidaram como organizações, demonstrando fortes

compromissos programáticos, os partidos de centro e de direita foram forçados a segui-los, fortalecendo suas organizações e perfis programáticos.

Nesse sentido, partidos de esquerda têm enfatizado programas redistributivos voltados à maioria da população; partidos de centro têm enfatizado a democracia, governo honesto e modernização institucional, especialmente na educação; e partidos de direita têm se concentrado em redução de impostos e reformas previdenciárias que diminuam privilégios de alguns segmentos junto ao Estado.

Mas a grande assimetria de poder entre as classes na América Latina, em comparação com a Europa, enfraquece a posição contra-hegemônica dos partidos de esquerda – o fator-chave das políticas redistributivas – resultando em menores efeitos redistributivos das políticas sociais no continente, o que pode explicar, ao menos em parte, os níveis historicamente muito altos de desigualdade na região.

Analisados em perspectiva histórica, os regimes de política social exibem pesada dependência da trajetória: durante o desenvolvimento das políticas sociais até o fim da industrialização por substituição de importações, por volta dos anos 1980, o tamanho da classe trabalhadora urbana e a história democrática (contada em anos de democracia após 1945) foram os mais fortes determinantes dos esforços de bem-estar social a partir de 1980.

Durante esse período pode-se observar duas trajetórias básicas, e alternativas, quanto à liderança do nascente Estado de bem-estar social: força política da esquerda democrática (Chile, Costa Rica, Uruguai) e cooptação pela elite autoritária de uma grande classe trabalhadora urbana (Brasil e Argentina).

Entre os países avançados, os quatro mecanismos responsáveis pela forte dependência da trajetória exibida pelas políticas sociais são:

1 – Limitações estruturais: as opções políticas são fortemente limitadas pela configuração da constelação de poder em cada país e pelas estruturas internacionais de poder, em cada momento histórico;

2 – Legados políticos: resiliência das reformas de políticas sociais implantadas pela esquerda, que os governos conservadores tiveram muita dificuldade em reverter, dado o apoio popular a elas.

3 – Legados dos regimes de produção: complementaridades entre os regimes de produção e os regimes de Estado de bem-estar, como entre a industrialização por substituição de importações e o sistema contributivo bismarckiano de seguridade social.

4 – Hegemonia ideológica: como os movimentos políticos e sociais conformaram as preferências políticas tanto das elites quanto das massas populares.

O cenário socioeconômico na América Latina parece, à primeira vista, muito bom para permitir a formação de coalizões políticas favoráveis a políticas sociais redistributivas, uma vez que, dadas as condições de distribuição de renda, dois terços das famílias deveriam ter interesse econômico em reformas sociais igualitaristas. Mas por que esse terreno aparentemente favorável produziu até hoje tão poucas reformas distributivas, mesmo durante os períodos democráticos? A resposta é que a desigualdade de recursos materiais é acompanhada pela desigualdade de recursos políticos.

Mesmo assim, no período recente, entre 1970 e 2005, a variável mais importante para determinar o dispêndio social, a desigualdade e a pobreza é a democracia. Isso porque a democracia proporciona o fortalecimento político da esquerda, o que afeta a composição e a alocação dos gastos em políticas sociais.

Ao analisar o desenvolvimento das políticas sociais, da pobreza e da desigualdade na América Latina, desde 1980, Huber e Stephens identificaram dois períodos claramente demarcados, os anos da hegemonia neoliberal (1980 a 2000) e os anos seguintes, após a virada à esquerda no continente. De acordo com eles, durante o primeiro período, em apenas uma área (educação) ocorreu significativo impulso numa direção progressista (igualitária e inclusiva). A desigualdade, de modo geral, cresceu no período, provavelmente por causa da desindustrialização e da mudança tecnológica orientada a maior qualificação da mão-de-obra.

A virada do século foi também um momento de reviravolta para a política, as políticas sociais e a desigualdade na América Latina. Os governos de esquerda empreenderam novas políticas sociais progressistas. A desigualdade caiu, graças à expansão educacional, que reduziu o bônus educacional no mercado de trabalho, às

políticas de regulação deste mercado e de elevação do salário mínimo e às de transferência condicionada de renda.

Se aplicarmos o quadro teórico-analítico de Huber e Stephens (2012) ao Brasil, podemos perceber algumas complementaridades interessantes e promissoras com a abordagem de Kurtz (2013), uma vez que é facilmente identificável na terceira conjuntura crítica aqui proposta, nos termos de Kurtz (a década da redemocratização do Brasil, até a promulgação da nova Constituição do país, em 1988), uma importante mudança no balanço de poder entre as classes sociais e os partidos políticos, com a emergência de expressivos movimentos sociais, o fortalecimento do sindicalismo, especialmente o organizado em torno da Central Única dos Trabalhadores-CUT, e o fortalecimento do Partido dos Trabalhadores-PT.

A propósito, é significativo também que apesar da perenização no sistema político de várias estruturas institucionais e mesmo de personalidades herdeiras ou intimamente ligadas à ditadura de 1964-1984, a política nacional tenha se polarizado, a partir de 1994, em torno de duas forças políticas claramente comprometidas com a superação da ditadura: o PSDB e o PT.

Outra interessante aproximação entre as duas abordagens aparece na colocação de Huber e Stephens (2012) sobre os efeitos da democracia sobre a desigualdade social não ser imediato, mas levar algum tempo, em torno de vinte anos, para se fazer sentir. Esse é, curioso notar, aproximadamente o tempo decorrido entre a terceira conjuntura crítica, aqui proposta, e a chegada do PT ao governo federal. Huber e Stephens (2012) sugerem que, na América Latina, esse lapso foi decorrente da maturação de reformas educacionais inclusivas, que reduziram o bônus educacional no mercado de trabalho, e do tempo demandado pela construção de fortes partidos de esquerda.

Uma vez mais em sintonia com o quadro teórico-analítico, a trajetória institucional do PT nesses anos revela exatamente a história da consolidação de um partido francamente minoritário à época da Assembleia Constituinte, quando detinha uma bancada de 16 deputados e nenhum senador, que vê sua representação institucional crescer ininterruptamente e conquista o governo federal, em 2002, com

a maior bancada na Câmara dos Deputados e a segunda maior bancada no Senado Federal.

Ainda ancorados na abordagem de Huber e Stephens (2012), podemos dizer que a nova constelação de poder inaugurada com a vitória eleitoral do PT, em 2002, deu início à hegemonia de uma coalizão desenvolvimentista no Brasil que proporcionou importantes mudanças na desigualdade social no país.

Como veremos a seguir, os três principais instrumentos por meio dos quais esse resultado foi alcançado foram:

- O ativismo do BNDES;
- A política de valorização do salário mínimo; e
- O fortalecimento e expansão das políticas sociais.

O papel central desempenhado pelos bancos de desenvolvimento na América Latina já foi observado. No caso brasileiro, a atuação do BNDES e o acesso às suas linhas de crédito por pequenas e médias empresas impactou significativamente o crescimento do emprego no país (IDB, 2013).

Apenas entre 2007 e 2013, por exemplo, o número de micro, pequenas e médias empresas que contaram com recursos do BNDES saltou de 41 mil para 275 mil (crescimento de 570%) com recursos disponibilizados que passaram, no mesmo período, de R\$ 16 bilhões para R\$ 64 bilhões (crescimento de 300%), o que, junto com os demais financiamentos do Banco, levaram-no a contribuir para a criação ou a preservação de quase 6 milhões de empregos, cerca de 12% de todo o emprego formal no país (Coutinho, 2014).

Do mesmo modo, a política de valorização do salário mínimo, com reajustamentos anuais acima da inflação, vem sendo quase consensualmente considerada um dos mais importantes fatores de redução da desigualdade social no país, além de contribuir para a constituição de robusto mercado consumidor doméstico de massas, que se apresenta como uma característica distintiva do atual modelo econômico em relação ao modelo vigente nos anos de hegemonia neoliberal.

Com efeito, o valor real do salário mínimo, que desde a década de 1980 se manteve praticamente estagnado em torno dos US\$ 100, conheceu vigorosa

elevação nos anos da administração petista, praticamente dobrando seu valor real em dez anos e atingindo a faixa dos US\$ 300 em 2013<sup>30</sup>.

Finalmente, a expansão dos programas sociais, especialmente o de transferência condicional de renda (Bolsa Família) ajudou a melhorar a renda e a reduzir a pobreza e a desigualdade. Exemplo disso, a distribuição de renda, medida pelo índice de Gini, que permaneceu praticamente inalterada, na casa do 0,6, desde o final da década de 1980, experimentou substancial movimento de desconcentração a partir da virada do século, aproximando-se em 2013 do patamar de 0,5<sup>31</sup>.

O impacto combinado dessas políticas resultou na formação de um grande mercado consumidor interno de massas, com a incorporação de vários milhões de novos consumidores, que explica, em grande parte, a resistência da economia brasileira à crise financeira internacional deflagrada em 2008, com a manutenção de níveis historicamente baixos de desemprego mesmo com a recente estagnação do crescimento e, principalmente, como o Brasil conseguiu reduzir a desigualdade mesmo sofrendo as consequências dessa crise.

E o que explica essa situação relativamente inédita são as políticas econômicas e sociais postas em prática pelos governos do PT, liderando uma coalizão política desenvolvimentista.

Como visto, o Brasil teve sua arquitetura institucional redesenhada e experimentou um forte desenvolvimento de suas capacidades estatais entre 1980 e 2000, a partir da conjuntura crítica representada pelo processo de redemocratização e pela promulgação da Constituição de 1988.

Mas se aquela nova arquitetura institucional foi condição necessária para a construção de um tipo de Estado desenvolvimentista, não era condição suficiente. O pleno desenvolvimento dessa potencialidade dependia da constituição de nova constelação de poder capaz de empreender, no comando do país, o caminho do crescimento com redução da pobreza e das desigualdades e de modificar, ainda que tenuemente, estruturas econômicas e sociais que outrora pareciam imutáveis.

---

<sup>30</sup> Ipeadata: salário mínimo real; paridade de poder de compra.

<sup>31</sup> Ipeadata: Renda - desigualdade - coeficiente de Gini.

Ou seja, a conjuntura crítica do processo de redemocratização e da Constituição de 1988 forneceu a moldura institucional que permitiu ao Brasil construir, pela primeira vez, um tipo de Estado de bem-estar social com capacidades estatais mais efetivas para sua reprodução e expansão. Mas a velocidade dessa construção não foi determinada por essa conjuntura. Dependeu da política: da chegada ao poder de uma coalizão desenvolvimentista.

Essa conclusão adéqua-se tanto a uma abordagem clássica da economia política – a de que a posição do governo no espectro esquerda-direita é o mais importante determinante singular de variações no desempenho macroeconômico numa democracia (Tufté, 1978) – quanto a uma abordagem mais recente sobre mudança institucional: a que considera a estabilidade institucional dependente de contínua mobilização de recursos políticos, donde uma importante fonte da mudança institucional são alterações no balanço de poder (Mahoney e Thelen, 2010).

### **3.2. Do Nacional-desenvolvimentismo à Constituição desenvolvimentista.**

A superação de uma estrutura socioeconômica agrário-exportadora, basicamente herdada do período colonial, foi obra da transformação no balanço de poder desencadeada pela Revolução de 1930, especialmente a partir do período posterior à Segunda Guerra Mundial, quando se consolidou a hegemonia do projeto nacional-desenvolvimentista, que teve em Getúlio Vargas seu principal artífice e liderança política. Como afirma Cardoso Jr (2014):

Poucas décadas após o fim da escravidão, ao longo do período que vai de 1930 até os primeiros anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, a ação proativa do Estado brasileiro e suas instituições foram fundamentais para a diminuição dos laços de dependência externa, o relativo rearranjo da estrutura de classes, a complexificação da estrutura estatal e a construção de uma sociedade industrial moderna, ainda que regionalmente concentrada e desigual.

Todavia, a partir desse ponto, tornou-se lugar-comum na literatura sobre a experiência brasileira de desenvolvimento tratar o período nacional-desenvolvimentista dos anos 1950-1960 e o desenvolvimentismo do regime autoritário, de 1964-1984, como um só e mesmo ciclo desenvolvimentista, baseado

na estratégia de industrialização por substituição de importações (Franco, 1999, Gremaud e outros, 2007, Baer, 2009, Bresser, 2012).

O consenso é tanto mais impressionante pelo fato de abarcar tanto posições situadas no campo do pensamento econômico dominante quanto de críticos históricos dessa ortodoxia. Assim, o Partido dos Trabalhadores, nas resoluções de seu 12º Encontro Nacional, realizado em dezembro de 2001, afirmava que

O período desenvolvimentista, iniciado nos anos 1930, colocou na agenda o tema de um projeto nacional. Na prática, o modelo nacional desenvolvimentista propiciou altas taxas de crescimento econômico, a montagem de uma relevante estrutura industrial e a integração de um mercado interno de porte considerável. Simultaneamente, tal modelo acarretou o aumento da concentração de renda, da terra e da riqueza em geral, e uma acelerada degradação ambiental, além da consolidação, sob novas modalidades, da posição estratégica do capital estrangeiro na economia brasileira, o aprofundamento das disparidades regionais e longos períodos autoritários (PT, 2001, p. 2).

O argumento nesta seção é que há aí uma grande confusão do nacional-desenvolvimentismo com o estatal-desenvolvimentismo autoritário. A similaridade da adoção nos dois momentos históricos da estratégia de industrialização por substituição de importações encobre diferenças cruciais para o entendimento dos desdobramentos históricos posteriores.

Como observou Bielschowsky (1988), o tema central da desagregação da coalizão nacional-desenvolvimentista, na primeira metade dos anos 60, foi a defesa de reformas estruturais (as reformas de base). Isso rachou o bloco desenvolvimentista ao aproximar ainda mais Furtado, os cepalinos da esquerda e do PCB e ao criar um abismo político entre esse grupo e as demais correntes desenvolvimentistas. Entre essas, os desenvolvimentistas não nacionalistas, muitos dos quais passaram a conspirar abertamente pela derrubada do Governo Jango.

No início dos anos 60 os nacional-desenvolvimentistas estavam reformulando sua proposta desenvolvimentista original, em busca da incorporação da massa da população ao desenvolvimento capitalista, por meio de uma reforma fiscal distributivista e, sobretudo, de uma ampla reforma agrária. E continuavam a defender o controle do capital estrangeiro e ampla intervenção estatal na economia.

Assim, colocá-los no mesmo “barco” dos desenvolvimentistas não nacionalistas, que mais tarde implementaram a política econômica do regime militar, é errado em vista da enorme diferença entre seus sistemas de crenças a partir dos

anos 60. E é também inconsistente do ponto de vista histórico, pois se se tratava de defensores das mesmas causas não haveria necessidade de um golpe de Estado para retirá-los do poder e muito menos de uma ditadura para cassar seus direitos políticos e bani-los do País (Cerqueira, 2010).

Em boa medida por seu rápido fracasso e precoce abandono, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963/1965, elaborado sob a coordenação de Celso Furtado, então Ministro do Planejamento de João Goulart, tem sido tradicionalmente tratado pela literatura como um fato secundário da história política e econômica do país. Sua importância é ainda mais esmaecida por sua suposta similaridade com o Plano de Ação Econômica do Governo-PAEG, do início do regime ditatorial, de que teria sido mera antecipação, especialmente no que respeita ao tratamento monetariamente contracionista do problema inflacionário (Abreu, 1989; Gremaud e outros, 2007)<sup>32</sup>.

Dada a gravidade de crise econômica vigente à época, especialmente explosiva por força do desequilíbrio fiscal e de balanço de pagamentos e pelo descontrole inflacionário, é compreensível que a literatura econômica sobre o período tenha destacado essa semelhança de diagnóstico e do tratamento monetário contracionista.

Essa, contudo, não era a opinião do principal protagonista do Plano Trienal, Celso Furtado, para quem o desafio do Plano era exatamente *“demonstrar, contra a ortodoxia dos monetaristas esposada e imposta pelo FMI, que era possível conduzir a economia a relativa estabilidade sem impor-lhe a purga recessiva”*. Assim, para Furtado, o Plano Trienal constituiu uma antecipação não das políticas contracionistas da ditadura, mas *“do que posteriormente se chamaria terapêutica gradualista de tratamento da inflação”* (Furtado, 1989).

Como se destacava no Plano Trienal, sua estratégia para enfrentar o problema inflacionário não era recessiva. Ao contrário, buscava explicitamente fazê-lo sem prejudicar o crescimento, com medidas que incluíam elevação da carga fiscal, redução do gasto público, captação de recursos do setor privado no mercado de capitais e mobilização de recursos monetários.

---

<sup>32</sup> Sola (1998) também aponta essa tendência da literatura a identificar o Plano Trienal ao PAEG (pp. 357).

Todavia, para além de suas dimensões conjunturais e independentemente de seu insucesso prático e da curta sobrevivência, o que se procura destacar aqui é que o Plano Trienal sintetiza a perspectiva nacional-desenvolvimentista sobre a situação da economia do país e os desafios estruturais que se punham ao seu desenvolvimento em condições democráticas. Trata-se, portanto, da mais abrangente e avançada elaboração programática das forças políticas e sociais que hegemonizaram o processo político brasileiro entre 1950 e 1964, identificadas com o nacional-desenvolvimentismo. E por essa razão é tomado aqui como documento amalgamador daquele ideário.

Vejamos como o Plano Trienal de 1962 apresentava os oito objetivos principais de sua política de desenvolvimento<sup>33</sup>:

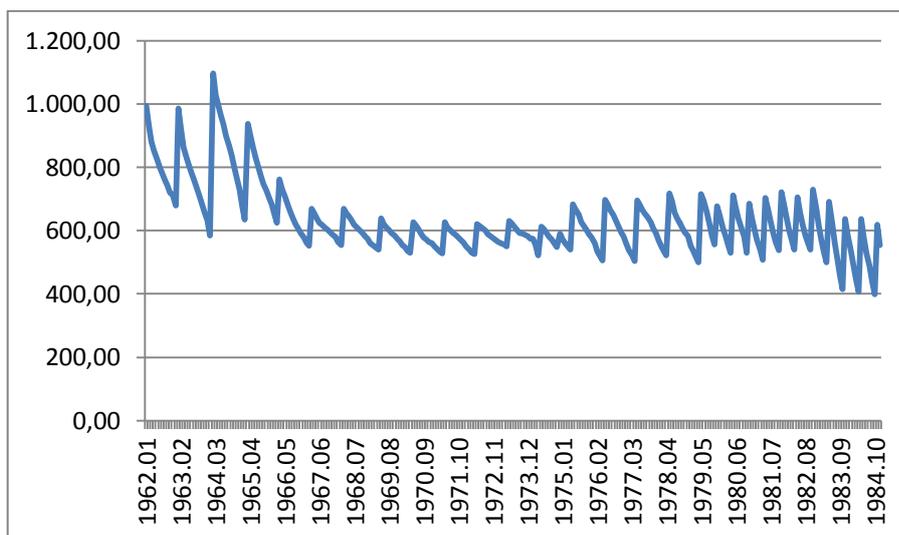
1. Assegurar uma taxa anual de crescimento da renda nacional em torno de 7%, correspondente a um crescimento per capita de 3,9%.
2. Reduzir progressivamente a pressão inflacionária em 1963 para a metade do nível verificado em 1962 (baixando-a do patamar de 50% para o de 25%), convergindo em 1965 ao patamar dos 10% anuais.
3. Assegurar que os salários crescessem a taxas pelo menos idênticas à do aumento real da produtividade no conjunto da economia, de modo a permitir a distribuição dos frutos do crescimento de maneira mais equitativa.
4. Intensificar substancialmente a ação do governo no campo da educação, ciência e tecnologia, para assegurar rápida melhoria do homem como fatos do desenvolvimento e acesso da população aos frutos do progresso cultural.
5. Orientar a exploração dos recursos naturais e a localização da atividade econômica no sentido da redução das desigualdades regionais.
6. Eliminar entraves institucionais ao desenvolvimento, especialmente os relacionados à estrutura agrária (reforma agrária).
7. Refinanciar a dívida externa, particularmente no tocante ao alargamento de seus prazos, para aliviar o balanço de pagamentos.
8. Assegurar ao governo unidade de comando, submetendo suas distintas agências às diretrizes do Plano.

---

<sup>33</sup> Todas as referências ao texto do Plano Trienal foram retiradas de Furtado (2011).

Destaque-se o terceiro objetivo, que revela uma diferença crucial entre a estratégia de desenvolvimento distributivista, pretendida por Goulart e aquela implementada pela ditadura, baseada na repressão ao movimento sindical, que destruiu o poder de barganha dos trabalhadores e redundou em sistemática redução do salário real e aumento da concentração de renda. O Gráfico 4 e a Tabela 4, a seguir, mostram esse processo:

**Gráfico 4. Evolução do valor real do Salário Mínimo (1962-1984)<sup>34</sup>:**



Fonte: www.ipeadata.gov.br

**Tabela 2. Distribuição de renda (1960-1970):**

| Extratos de renda | Participação na renda (em %) |      |
|-------------------|------------------------------|------|
|                   | 1960                         | 1970 |
| 40% mais baixos   | 11,2                         | 9    |
| 40% mais altos    | 27,4                         | 36,3 |

Fonte: Baer (2009).

Outro objetivo do Plano Trienal que revelava nítida intenção distributivista era o quinto, voltado a “orientar a exploração dos recursos naturais e a localização da atividade econômica no sentido da redução das desigualdades regionais”.

<sup>34</sup> Série em reais (R\$) constantes do último mês (julho de 2014), elaborada pelo IPEA, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE a partir de março de 1979. Para o período anterior, o deflator utilizado foi o IGPC-Mtb.

E finalmente o sexto objetivo do Plano Trienal, “eliminar entraves institucionais ao desenvolvimento, especialmente os relacionados à estrutura agrária”, apontava na direção das reformas de base que iriam marcar a presidência de João Goulart mesmo após o fracasso do Plano, especialmente a reforma agrária.

É importante observar que paralelamente à elaboração do Plano Trienal, se realizava um “Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base”<sup>35</sup>, reunindo intelectuais, técnicos e políticos, e que o próprio Plano Trienal se encerrava propondo um conjunto quatro reformas de base necessárias ao desenvolvimento: as reformas administrativa, bancária, fiscal e agrária. Ou seja, além do combate imediato e urgente aos desequilíbrios fiscal e monetário, propunha-se uma estratégia de desenvolvimento abrangente e de longo prazo, com importante conteúdo distributivista e que considerava a eliminação de entraves institucionais ao desenvolvimento, por meio das reformas de base, essenciais a esse propósito.

Do ponto de vista da conjuntura política desse período e, mais especificamente, dos alinhamentos políticos no sistema partidário, a aliança PSD-PTB representava o esteio do modelo nacional-desenvolvimentista, e, dentro dela, o PTB era seu principal porta-voz e fazia sua defesa mais explícita.

No início dos anos 60 assiste-se a um vigoroso crescimento do PTB, paralelo ao declínio de seu parceiro conservador, na aliança populista, o PSD, e do principal partido de oposição, a UDN.

Nas eleições legislativas de outubro de 1962, enquanto o PTB via sua representação no Congresso Nacional pular de 20 para 30%, passando a disputar com o PSD a condição de maior partido no Legislativo, a UDN elegeu, pela primeira, uma bancada menor que a do PTB<sup>36</sup>.

Assim, embalado pela ampla hegemonia desenvolvimentista e pelo sucesso eleitoral de 62, que o fez migrar da condição de coadjuvante da aliança populista para a de protagonista, o PTB tornou-se o fiador político da principal formulação econômica do governo João Goulart (ele mesmo um trabalhista): o Plano Trienal.

---

<sup>35</sup> Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base realizado sob o patrocínio do "Correio da Manhã" e da "Folha de São Paulo", com a colaboração do Instituto dos Advogados Brasileiros, na Faculdade de Direito de São Paulo, de 20 a 26 de janeiro de 1963 (Carone, 1985 e Briso Neto, 2008).

<sup>36</sup> Sobre o desempenho eleitoral dos partidos no período, ver Soares (2001, p. 81).

Mesmo com a crise política vivida pelo Governo João Goulart a partir de meados de 1963 e o virtual abandono da aplicação das medidas de política macroeconômica do Plano Trienal, as tentativas algo erráticas de Jango de conseguir sustentação política para enfrentar o golpe de Estado que vinha sendo preparado desde 1954 contra a liderança trabalhista da coalizão desenvolvimentista, mostravam-se afinadas com as diretrizes do Plano Trienal: aumento do salário mínimo e reformas de base.

Contrariamente ao ideário trabalhista e distributivista do nacional-desenvolvimentismo, o ideário que animou a implantação do estatal-desenvolvimentismo autoritário foi a concepção de geopolítica e a ideologia da segurança nacional gestados nas organizações conspirativas antitrabalhistas civis (o complexo IPES/IBAD; Dreifuss, 1989) e no aparato militar (ESG), tendo como principal ideólogo, o General Golbery do Couto e Silva<sup>37</sup>.

Com relação às diferenças entre o nacional-desenvolvimentismo e o estatal-desenvolvimentismo autoritário, em termos de modelo econômico, cumpre observar que os nacional-desenvolvimentistas viam na estrutura produtiva do país, altamente concentradora de renda, dada a importação de tecnologias produtivas intensivas em capital e poupadoras de mão-de-obra, um obstáculo à adoção de um modelo de desenvolvimento distributivista e democratizante.

Consideravam, assim, que essa estrutura produtiva condenava a economia brasileira a um círculo vicioso de estagnação, caso não se mudasse, por meio de reformas estruturais, o modelo de desenvolvimento, de modo a que se adotassem técnicas mais empregadoras de trabalhadores e se ampliasse o mercado consumidor e o poder de barganha dos trabalhadores. Era a tese estagnacionista.

Já a implantação do modelo econômico da ditadura representou a derrota política e teórica do modelo econômico proposto pelos nacional-desenvolvimentistas.

Como observou Mantega (1997):

após um período de ajuste, que durou de 1964 a 1967, a expansão capitalista retomaria no Brasil não apenas sem a reforma agrária e demais modificações estruturais reivindicadas pelos nacional-desenvolvimentistas, mas, ainda por cima, à custa da redução do poder aquisitivo dos trabalhadores, bem ao contrário de tudo que

---

<sup>37</sup> IPES: Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais; IBAD: Instituto Brasileiro de Ação Democrática; ESG: Escola Superior de Guerra.

recomendavam as teses estagnacionistas. Em parte, a rentabilidade do capital foi recuperada à custa da redução dos salários e da repressão dos movimentos reivindicatórios. O movimento sindical foi desarticulado, e as ligas camponesas, dissolvidas com os argumentos das baionetas. Abria-se uma fase de internacionalização da economia brasileira, capitaneada pelo setor de bens duráveis de consumo e baseada num mercado de altas rendas, que agravou a concentração de renda no País. É fase da exclusão social, da repressão aos movimentos populares e da alta concentração de poderes e decisões nas mãos do Executivo (Mantega, 1997).

A propósito, é bem elucidativa desse novo modelo de desenvolvimento essa afirmação de um de seus principais formuladores:

Conquanto a contestação anti-sistêmica possa em alguns casos ser agravada pela repressividade do sistema ou seu baixo coeficiente de participação, seria ingenuidade imaginar que a simples descompressão política restauraria prontamente a lealdade ao sistema. (...) no atual contexto histórico, um certo grau de autoritarismo parece inevitável na fase final de modernização, isto é, na transição para a sociedade industrial (Campos, 1979, p. 224)

Embora Mantega (1997) considere que as fontes de inspiração teórica dos ideólogos do novo regime fossem fundamentalmente as mesmas de seus antecessores, o pensamento keynesiano, que, então, reinava absoluto no mundo, ele reconhece que havia pelo menos duas vertentes bem distintas dessa tradição teórica, uma mais ligada à construção dos Estados de bem-estar social e outra que punha mais ênfase no planejamento e na industrialização, não importando tanto seus custos sociais.

Diferentemente de Mantega, contudo, a nosso ver é essa última – e não uma combinação das duas – a vertente decisivamente influente na formulação do modelo de desenvolvimentismo autoritário. Sua combinação com a concepção de geopolítica e a ideologia da segurança nacional do regime ditatorial é que produziu um modelo de desenvolvimento que é não apenas diferente, mas, fundamentalmente, antagônico ao do nacional-desenvolvimentismo, em que pesem aspectos de continuidade, como a estratégia de industrialização por substituição de importações.

O que se procura destacar aqui é o reducionismo empobrecedor, comum na literatura, de definir um modelo de desenvolvimento por sua estratégia de industrialização. Se usarmos como critério de comparação as consequências do modelo de desenvolvimento para a estrutura social e o balanço de forças políticas do

país – o que, do prisma da economia política, é muito mais relevante do que a estratégia de industrialização adotada –, sob quaisquer medidas, a estratégia de substituição de importações não pode ser mais importante para comparar os dois modelos do que suas estratégias distributivas<sup>38</sup>.

Ademais, do ponto de vista da experiência histórica do país, especialmente tendo em conta nosso foco nos elementos de dependência da trajetória e de mudança institucional aí presentes, não é irrelevante a reflexão sobre que caminhos alternativos de desenvolvimento que o país poderia ter trilhado caso sua experiência democrática não tivesse sido abortada pelo Golpe de Estado de 1964. Aliás, as narrativas que fazem do Golpe uma consequência inescapável da crise econômica de então, pelo que têm de deterministas e teleológicas, substituem a explicação satisfatória do fenômeno, sua dimensão propriamente política, por sua aceitação quase como decorrência do destino<sup>39</sup>.

Os governos ditatoriais promoveram um conjunto de reformas institucionais que junto a forte contenção salarial propiciou, especialmente no período do chamado “milagre econômico” (1968/1974), as mais elevadas taxas de crescimento econômico da história do país (em torno de 11% ao ano) e as maiores do mundo de então, com a inflação relativamente sob controle, e promovendo grande

---

<sup>38</sup> A análise de Mantega (1997) é certamente muito mais rica que o resumo aqui apresentado. Ele menciona um conjunto de autores do campo do pensamento liberal, preocupados com as especificidades das economias periféricas atrasadas, como fontes dos formuladores do modelo de desenvolvimento autoritário brasileiro: “*Segundo esses teóricos estrangeiros, o liberalismo e os mecanismos de mercado serviam para regular economias capitalistas avançadas e estimular o seu crescimento, mas eram ineficientes para tirar a periferia do subdesenvolvimento. Estavam nessa corrente Hans Singer, Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Arthur Lewis, Allyn Young, G. Colin Clark, W. W. Rostow, Albert Hirschman e Simon Kuznet, a maioria deles gravitava em torno do então importante Departamento Econômico e Social da ONU*”. Ainda segundo Mantega, havia pelo menos dois polos de fermentação desse novo projeto no Brasil: “*O primeiro, sediado no Rio de Janeiro e liderado por Roberto Campos, Octávio Gouveia de Bulhões, Mário Henrique Simonsen, Dênio Nogueira, Alexandre Kafka e Lucas Lopes, todos eles membros da CONSULTEC, importante “anel burocrático empresarial” que, entre outras coisas, elaborara o programa de governo do Primeiro-ministro Tancredo Neves em 1962. O segundo polo, sediado em São Paulo e constituído fundamentalmente pelo professor Antonio Delfim Netto e seus colaboradores na FEA-USP e Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE), (os chamados Delfin’ boys) como Affonso Celso Pastore, Pedro Cippolari e Eduardo Carvalho*”. O reducionismo empobrecedor, portanto, não é da análise de Mantega, que, aliás, como visto, fornece muitos elementos chanceladores da nossa, mas do lugar-comum na literatura, mencionado no início desta seção, de tratar o período nacional-desenvolvimentista dos anos 1950-1960 e o desenvolvimentismo do regime autoritário, de 1964-1984, como um só e mesmo ciclo desenvolvimentista, baseado na estratégia de industrialização por substituição de importações.

<sup>39</sup> Provavelmente, a primeira tentativa de fornecer uma explicação satisfatória do Golpe de Estado de 1964 em sua dimensão política tenha surgido antes dele, na clássica obra de Wanderley Guilherme dos Santos, “*Quem dará o Golpe no Brasil?*” (1962). A grande referência historiográfica ainda é Dreifuss (1989).

diversificação produtiva, com crescimento significativo da participação da indústria de bens de capital e de bens de consumo durável no PIB.

Todavia, o caráter conservador dessas mudanças institucionais fica evidenciado, para além da política salarial repressiva, no conteúdo das reformas fiscal e bancária, uma conservadora da estrutura regressiva do sistema tributário, a outra propiciadora de processo de concentração do capital bancário, ambos na contramão do que pregava o Plano Trienal. Além disso, houve o completo abandono de qualquer perspectiva de uma efetiva reforma agrária, substituída por um processo de intensa modernização da agricultura brasileira, com a criação da Embrapa e da Embrater, estímulos creditícios à mecanização e a outras tecnologias voltadas ao aumento da produtividade rural.

Ao mesmo tempo em que mudava drasticamente a paisagem econômica do país, verificou-se processo acelerado e desordenado de urbanização, com as consequências sociais do aumento da pobreza e da marginalização na periferia dos grandes centros urbanos. Além disso, outros custos sociais e econômicos do “milagre” foram rapidamente sentidos, a partir da década de 1980, com o processo de endividamento externo que desequilibrou as contas públicas, a volta da inflação e o aumento das desigualdades sociais, como visto acima.

O acelerado processo de industrialização e de urbanização, com a consequente queda do peso relativo da população rural, combinado com a modernização industrial e tecnológica da agricultura promoveram ainda duas importantes alterações na configuração de classes sociais do país com consequências críticas para o balanço de poder após o fim do regime.

Por um lado, a retirada de boa parte da base social para a principal e mais explosiva reforma estrutural pregada pelo nacional-desenvolvimentismo: a reforma agrária<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Com relação ao meio rural, outra importante consequência desse desenvolvimento foi a introdução da aposentadoria do trabalhador do campo (Lei nº 6.260/1975), uma estratégia do regime para ampliar sua base social que acabou se convertendo em importante elemento de dependência da trajetória para o desenvolvimento do país, na medida em que contribuiu para a consolidação, consagrada com a Constituição de 1988, de um regime de previdência universal, característico do Estado de bem estar social brasileiro, que na comparação internacional, com a China, por exemplo, demonstra ser importante fator condicionante das possibilidades de expansão do investimento no país.

Por outro, a criação de grandes cinturões industriais nas grandes metrópoles brasileiras, ligados à indústria moderna, que fornecerão, na conjuntura seguinte, a base social para um novo sindicalismo, autônomo e animador de um novo ator político relevante: o Partido dos Trabalhadores.

Portanto, em termos da construção de capacidades estatais, o que se evidencia é que enquanto a experiência do nacional-desenvolvimentismo caminhava para um fortalecimento de capacidades participativas e distributivas, um tipo de capacidade política do Estado, o regime ditatorial de 1964/1984 produziu o fortalecimento de capacidades coercitivas e transformativas, muito mais relacionadas ao exercício de um poder despótico do que infraestrutural, no sentido de Mann (1988), e baseadas em instituições extrativistas e não inclusivas, no sentido de Acemoglu e Robinson (2012)<sup>41</sup>.

Com efeito, a base social da ditadura nunca foi sólida o suficiente para que pudesse dispensar ou relaxar o forte aparato repressivo sobre opositores e quaisquer contestações. Prova disso, as sucessivas derrotas eleitorais, ocorridas mesmo com todo o aparato institucional montado para assegurar as vitórias do regime<sup>42</sup>.

A partir dos choques do petróleo, em 1972 e 1974, a crise do “milagre econômico” brasileiro foi ficando evidente. A substancial piora nas condições econômicas, aliada ao aprofundamento das desigualdades sociais, fez desmantelar a base social do regime, que procurou enfrentar esse processo com a estratégia da abertura política “lenta, gradual e segura”, de Geisel, mas teve que se defrontar com a onda de mobilizações pela democracia, que envolvia trabalhadores e seus sindicatos, entidades civis, como OAB, ABI, IAB e Fenaj. E envolvia também vários segmentos outrora apoiadores do regime mas que haviam se descolado dele,

---

<sup>41</sup> Nesse sentido, seria interessante comparar os dilemas e o legado do desempenho econômico da ditadura brasileira com a interpretação que fazem Acemoglu e Robinson (2012) sobre o espetacular crescimento chinês das duas últimas décadas (ver páginas 341 e seguintes).

<sup>42</sup> A ditadura brasileira inovou no acervo histórico mundial sobre ditaduras e Estados autoritários, ao combinar violenta repressão – vários casos fartamente documentados de prisões ilegais, sequestros, torturas e assassinato de opositores – com a manutenção de eleições parlamentares e de prefeitos periódicas, embora não exatamente livres, dada a enorme quantidade de restrições ao exercício da competição eleitoral democrática. Ainda assim, as sucessivas derrotas eleitorais do regime contribuíram para sua deslegitimação. Ver, a propósito, a instigante análise de Alencastro (2014) em que refuta a tese de que a ditadura tenha chegado a gozar de grande apoio popular. Para ele, “foi graças ao voto popular que a ditadura foi acuada, batida e, por fim, derrubada”.

especialmente do meio empresarial, representados, por exemplo, na CNI, Fiesp e Associações Comerciais.

E teve que se defrontar também com a radicalização paramilitar de setores da extrema direita (a “linha dura”), incrustados no aparato repressivo do Estado e contrários à democratização do país. Assim, o assassinato do jornalista Wladimir Herzog, Diretor de Jornalismo da TV Cultura, nas dependências do 2º Exército, em São Paulo, em outubro de 1975, desencadeou uma onda de protestos no país. Nos anos seguintes, atentados a bombas foram praticados contra a sede da OAB<sup>43</sup>, no Rio de Janeiro, em agosto de 1980, e contra várias bancas de jornal que vendiam jornais de esquerda nas maiores capitais estaduais. A onda terrorista de direita atingiu o ápice com o frustrado atentado a bomba em show no Riocentro, no Rio de Janeiro. Essas ações contribuíram para o avanço da desmoralização da ditadura e o consequente desmoronamento de sua já frágil base social<sup>44</sup>.

Após a acaçapante derrota nas eleições para governadores estaduais, em 1982, em que as oposições elegeram os governadores dos maiores e mais ricos estados do país<sup>45</sup>, o golpe final veio com a maior manifestação de massas da história do país, a “Campanha das Diretas Já”, pelas eleições diretas para Presidente da República, durante o ano de 1984.

Contudo, a estratégia do governo Figueiredo de conduzir sua sucessão pela via institucional do regime, o Colégio Eleitoral, foi vitoriosa. Embora a dissidência de parte significativa do PDS, formando a Frente Liberal, e sua associação com o PMDB, na Aliança Democrática, tenham permitido a vitória da chapa oposicionista, formada por Tancredo Neves e José Sarney<sup>46</sup>, no Colégio Eleitoral, no final de 1984.

Com a morte de Tancredo, antes de tomar posse, tem início, a partir de 1985, sob a presidência de Sarney, a autodenominada “Nova República”, coroando um processo de transição conservadora da ditadura para a democracia, na medida

---

<sup>43</sup> Uma carta-bomba enviada para o presidente da OAB/RJ ao ser aberta matou a funcionária Lyda Monteiro da Silva, em 27/08/1980.

<sup>44</sup> Sobre o processo, ver Skidmore (1994) e Alves (1984).

<sup>45</sup> PMDB em São Paulo, com Franco Montoro, Minas Gerais, com Tancredo Neves, Paraná, com José Richa, Goiás, com Iris Rezende e em mais cinco estados. E o PDT com Leonel Brizola, no Rio de Janeiro. Embora as oposições tenham recebido praticamente 60% dos votos populares, continuaram a ser minoria no Colégio Eleitoral que escolheria o novo Presidente, em 1984, graças aos diversos artifícios da legislação eleitoral concebidos para favorecer o PDS, partido do governo.

<sup>46</sup> Sarney, ex-pedessista da Frente Liberal, teve que se filiar ao PMDB porque a legislação eleitoral não permitia candidatos de partidos diferentes na mesma chapa.

em que boa parte de seus principais artífices, a começar do próprio Presidente da República, haviam sido quadros da mais alta confiança do regime autoritário<sup>47</sup>.

Com um cenário econômico e social extremamente grave, herdado da ditadura, o novo governo apostou todas as fichas no Plano Cruzado, um plano de estabilização econômica heterodoxo que mudou a moeda, congelou preços e salários e produziu uma euforia consumista como havia muito não se via no país. A estratégia funcionou até onde precisava: as eleições gerais de 1986, quando o governo obteve esmagadora vitória, elegendo quase todos os governadores dos estados e uma bancada amplamente majoritária no Congresso Nacional, que a partir do ano seguinte se transformaria em Assembleia Nacional Constituinte.

E aqui se coloca a intrigante questão de esse Congresso ter produzido a Constituição desenvolvimentista.

Como pôde a Constituição Federal de 1988 produzir uma ordem institucional desenvolvimentista e de bem-estar social, com acentuado teor democrático e distributivista? Não foi ela fruto de um Congresso Nacional Constituinte de maioria amplamente conservadora, sendo boa parte dos representantes dessa maioria provenientes da antiga Arena, o partido de sustentação política e legislativa da ditadura?

Sem dúvida. Mas se observarmos o momento de elaboração da nova Carta Política do país, na Assembleia Constituinte, entre 1987 e 1988, veremos que a efervescência política de então – ondas de greves, manifestações e emendas populares, mobilização de entidades da sociedade civil e intensa cobertura midiática – imprimiu marcas profundas no processo, o que faz todo sentido, em se tratando de uma conjuntura crítica da história política e institucional brasileira, que na realidade se iniciara dez anos antes, com as derrotas eleitorais do regime, as grandes greves dos trabalhadores metalúrgicos do ABCD paulista<sup>48</sup> e a campanha pela Anistia dos perseguidos políticos.

---

<sup>47</sup> Sarney havia sido líder da Arena e do PDS no Congresso Nacional.

<sup>48</sup> Acrônimo referente ao cinturão industrial da Grande São Paulo, formado pelas iniciais das cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema.

Embora o perfil do Congresso Constituinte fosse, de fato, ampla e majoritariamente conservador<sup>49</sup>, a Comissão de Sistematização<sup>50</sup>, responsável pela elaboração do anteprojeto da futura Constituição, a ser discutido e votado em Plenário, tinha uma composição bem mais progressista, em grande parte devido às indicações da maior bancada, feitas pelo então Líder do PMDB, Senador Mário Covas. Conforme Coelho (1999):

no que tange ao perfil ideológico dos membros da Comissão de Sistematização, esse não se diferenciava muito do da Assembleia como um todo. No entanto, o perfil dos peemedebistas nela presentes diferenciava-se um pouco por sua inclinação à esquerda. Se para o conjunto da Assembleia o Índice de Autoidentificação Ideológica era de 3,59, e para o PMDB como um todo era de 3,80, para os peemedebistas na Comissão de Sistematização esse chegava a 3,90, ou seja, bastante próximo do que viria a ser o índice do PSDB e dos partidos de esquerda (3,96 para o PDT, 4,0 para o PSDB e 4,53 para o PT). Assim sendo, a esquerda, ou os progressistas, encontravam-se sobrerrepresentados na mais importante Comissão da Constituinte, ficando nela minoritários aqueles que no plenário constituíam, de fato, a maioria.

Conseqüentemente, o anteprojeto de Constituição apresentado pela Comissão de Sistematização, no final de 1987, possuía um caráter muito mais favorável ao ideário das esquerdas e de outros setores progressistas que ao pensamento e às propostas da maioria conservadora que dominava a Assembleia. Um caráter de centro-esquerda que levou a maioria conservadora a se articular num movimento suprapartidário de reação denominado Centro Democrático, que ficou conhecido como “Centrão”<sup>51</sup>.

O Centrão originou-se da coalizão entre os setores mais conservadores do PMDB, o “Centro Democrático” do partido, e as bancadas dos partidos de direita,

---

<sup>49</sup> Essa afirmação poderia ser confrontada com os achados de Rodrigues (1987), que, por meio de questionários respondidos pelos constituintes, confere maioria absoluta à centro-esquerda (52%) na Assembleia, com mais 5% auto-identificados como de esquerda. O problema desses resultados está no recurso metodológico à auto-imputação, e na ausência de confronto dessa auto-imputação com os comportamentos efetivamente manifestados pelos parlamentares (Marcelino e outros, 2009). A sequência do processo constituinte demonstrou como era enganoso o quadro ideológico identificado por Rodrigues (1987). A propósito, Fleischer (1988) não só não se impressionou com a auto-identificação ideológica dos constituintes, como, por meio da análise de suas trajetórias partidárias anteriores, apontou o “transformismo político” que fez a maior bancada da Constituinte (nada menos que 217 parlamentares) ser comporta por ex-arenistas, apoiadores da ditadura.

<sup>50</sup> No processo Constituinte, o Congresso Nacional se organizou em várias Comissões Temáticas e Subcomissões e na Comissão de Sistematização, que era responsável, como diz o nome, por sistematizar as propostas enviadas pelas Comissões Temáticas e por apresentar um anteprojeto global para ser apreciado pelo Plenário da Constituinte (Coelho, 1999 e Barbosa, 2012).

<sup>51</sup> Sobre a formação, composição e atuação do Centrão, ver Marcelino e outros (2009) e Martins (2012).

PTB, PFL e PDS. Na sua articulação teve grande importância, também, a atuação de entidades representativas de segmentos empresariais que elegeram expressiva bancada na Constituinte (Dreifuss, 1989).

O propósito do Centrão era inverter o jogo, até então favorável à esquerda, mudar o Regimento Interno da Constituinte, que dificultava a possibilidade de emendar no Plenário o anteprojeto da Comissão de Sistematização, e, finalmente, derrubar os pontos desse anteprojeto considerados inaceitáveis pelos conservadores, como fixação de limites à propriedade privada, expropriação de latifúndios para reforma agrária, estabilidade no emprego dos trabalhadores das empresas privadas, redução do limite máximo da jornada de trabalho e direito irrestrito de greve.

Embora amplamente majoritários no Congresso Constituinte eleito em 1986, embalados pela euforia popular com o congelamento de preços do Plano Cruzado, os conservadores já enfrentavam, apenas um ano depois, um clima político bem desfavorável na sociedade. Eles carregavam duas pesadas cargas de identificação política: com o regime ditatorial, numa sociedade que rejeitava a ditadura e explodia em reivindicações democráticas, e com o governo Sarney, que após a “lua-de-mel” com o eleitor, durante o Plano Cruzado, passou a ser hostilizado pela população devido ao fracasso da política econômica, simbolizado na edição do Plano Cruzado 2, logo após as eleições que deram a vitória ao governo.

A derrocada da popularidade do governo Sarney foi, a partir de então, tão aguda que nas primeiras eleições presidenciais diretas após a ditadura, dois anos depois, os principais candidatos lhe faziam oposição e praticamente nenhum reivindicou seu legado<sup>52</sup>.

Ao mesmo tempo, uma irresistível onda democratizante varria o país. Ela vinha desde o final da década de 1970, desafiando a ditadura com as grandes greves operárias do ABCD paulista, entre 1978 e 1980, junto à corrente de solidariedade e à onda grevista que estas desencadearam<sup>53</sup>. Passava também pela

---

<sup>52</sup> Os cinco candidatos com maior quantidade de votos no primeiro turno, em novembro de 1989, fizeram campanha em frontal oposição a Sarney. Dois pela direita: Fernando Collor e Paulo Maluf; e três pela esquerda: Lula, Leonel Brizola e Mário Covas. O único candidato que se colocava no campo da continuidade do Governo Sarney, ainda assim um tanto envergonhadamente, era Ulysses Guimarães, que terminou a disputa em sétimo lugar, com menos de 5 % dos votos válidos (Fleischer, 2007). Sobre os conflitos entre Ulysses e Sarney durante a Constituinte, ver Barbosa (2012).

<sup>53</sup> Sobre a onda de solidariedade às greves do ABCD e a onda grevista que tomou conta do país, ver (Alves, 2015 e Antunes, 1995). Entre as manifestações de solidariedade, esteve o famoso Show do

explosão de movimentos populares de auto-organização e de participação e controle social sobre os serviços públicos, como conselhos de saúde, associações de bairros, movimentos contra a carestia, clubes de mães e outros. E atinge o ápice com o maior movimento de massas da história do país, que foi a campanha das “Diretas Já”, em 1984<sup>54</sup>.

Todo esse ambiente político e social propiciou um fator a mais na pressão exercida de fora para dentro da Assembleia Constituinte sobre os conservadores. Desta feita, de maneira inédita na história constitucional brasileira, a Constituinte organizou seus trabalhos de forma a acolher institucionalmente sugestões de toda a sociedade, fosse por meio de audiências públicas ou de proposições diretas ao texto, subscritas por um número mínimo de eleitores, as chamadas “emendas populares”.

Tratou-se de um modelo de organização que se abria para a refundação do país, reclamada nas ruas, recebendo sugestões de todos os segmentos sociais e políticos que se organizassem para fazê-lo. Isso não só reforçou a condição da Constituinte como centro da agenda política nacional, como também impulsionou o conjunto da sociedade civil a participar diretamente e a acompanhar de perto seus trabalhos (Barbosa, 2012)<sup>55</sup>.

Uma boa amostra do clima social e político desfavorável aos conservadores durante a Constituinte pode ser colhida no discurso de alguns de seus porta-vozes no momento mesmo de institucionalização do Centrão, em dezembro de 1987. Ao rejeitarem a pecha de conservadores e se defenderem das críticas da esquerda, de que estavam querendo barrar os avanços populares na Constituição, diziam ser isso “*calúnia e mentira*”, que defendiam “*avanços concretos no campo social*”, mas que fossem “*viáveis*”, “*sem populismo e sem demagogia*”. Apontavam que a maior dificuldade do grupo era “*ultrapassar a atual fase de patrulhamento de grupos totalitários, radicais*” e o deputado José Geraldo Ribeiro, do PMDB-MG, chegou a

---

Riocentro, na madrugada do 1º de maio de 1981, com cerca de 20 mil pessoas, em que uma bomba explodiu no carro particular do Capitão do Exército Wilson Dias Machado, ferindo-o e matando seu colega, o Sargento Guilherme Pereira do Rosário, frustrando, assim, atentado ao evento urdido por setores militares contrários à abertura política.

<sup>54</sup> Sobre a explosão de movimentos sociais no período, Sader (1988) e Wampler e Avritzer (2004). Sobre a campanha das “Diretas Já”, Kotscho (1984) e Oliveira e Leonelli (2004).

<sup>55</sup> Importante ressaltar, também, nessa onda de mobilização, a atuação de segmentos progressistas das igrejas cristãs, que nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e Comissões Pastorais da Igreja Católica, por exemplo, impulsionavam a organização popular, de camponeses, na luta pela Reforma Agrária, operários e outros segmentos.

fazer este apelo aos colegas: *“Não se impressionem com o movimento de patrulhamento que as esquerdas — derrotadas três vezes em plenário e, por isso, em desespero — tentarão realizar, pelo menos nos próximos 90 dias, decisivos para o destino do País”*<sup>56</sup>.

Só mesmo uma irresistível onda de mobilização popular e democrática poderia explicar por que uma maioria parlamentar conservadora esmagadoramente majoritária teria motivos para se incomodar com o “patrulhamento das esquerdas”, sendo estas francamente minoritárias no Congresso Constituinte<sup>57</sup>.

O fato é que, distante ou não das ruas, mas com ampla maioria no Plenário, o Centrão conseguiu reverter vários dos avanços conseguidos pela esquerda e demais progressistas no anteprojeto da Comissão de Sistematização. Mas, como mostra Coelho (1999), as vitórias conservadoras mais significativas acabaram se concentrando em aspectos transitórios e não orgânicos da Constituição – como a duração do mandato do Presidente Sarney – e a hegemonia do Centrão, até por sua composição bastante heterogênea, foi mais de veto que propositiva, não se reproduzindo com a mesma intensidade na votação do texto final da Constituição, que acabou aproveitando boa parte do texto da Comissão de Sistematização.

Como o novo repertório institucional não poderia ser totalmente emprestado ao regime ditatorial, o quadro resultante foi um padrão institucional híbrido de Estado e do relacionamento Estado-sociedade: bastante intervencionista na vida econômica, consagrando a proeminência de um Poder Executivo federal forte, mas, ao mesmo tempo, marcado por um forte movimento em direção à descentralização e ao controle público sobre o Estado. Um duplo movimento de democratização (descentralização, transparência e responsabilização), mas também de recuperação das principais bases do Estado nacional-desenvolvimentista dos anos 1950/60, embora não mais baseado no padrão de desenvolvimento por substituição de importações.

---

<sup>56</sup> “Centrão quer Constituição Prática”. O Estado de São Paulo, 20/12/1987.

<sup>57</sup> Importante registrar, nesse ponto, que o momento também testemunhou forte mobilização de setores conservadores, como na grande manifestação de proprietários de terra, que reuniu cerca de 20 mil agricultores em frente ao Congresso Nacional, em 27/2/1987, liderados pela da União Democrática Ruralista-UDR, Sociedade Ruralista Brasileira-SRB e Organização das Cooperativas Brasileiras-OCB, e também a luta contra o direito ao aborto, liderada por organizações católicas, que reuniram quase 600 mil assinaturas a emendas populares contrárias à sua legalização (Brandão, 2011, p. 161-164).

Um bom exemplo desse padrão institucional híbrido está na adoção do instituto das “Medidas Provisórias” com força de Lei, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, uma reminiscência evidente, ainda que envergonhada, dos “Decretos-Leis” da ditadura, ao mesmo tempo em que se criava toda uma rede de participação e controle social sobre os atos do governo.

Podemos interpretar esse resultado lançando mão das noções de poder de veto dos defensores do status quo e de grau de discricionariedade dos agentes da mudança na interpretação e aplicação das regras institucionais.

Como vimos na introdução, no modelo de mudança institucional proposto por Mahoney e Thelen (2010), onde o poder de veto dos defensores do status quo é alto, a possibilidade de os agentes de mudança se desfazerem das regras e instituições vigentes é praticamente nula, restando como opções de mudança institucional a sobreposição de novas regras – quando há baixo grau de discricionariedade dos agentes em sua interpretação – ou a mudança do impacto das regras antigas devido a modificações no ambiente (derivação), quando o grau de discricionariedade dos agentes é elevado.

Dessa perspectiva, o padrão de mudança institucional verificado então foi basicamente o de sobreposição, o que corrobora a abordagem de Mahoney e Thelen (2010), na medida em que havia forte poder de veto dos defensores do status quo (de que o fenômeno do Centrão e o caráter híbrido resultante do texto constitucional são expressão direta), ao mesmo tempo em que o grau de discricionariedade dos agentes de mudança na interpretação das regras era baixo, considerando que se estava negociando cada vírgula das mesmas e que uma vez fixadas no texto constitucional, sua eventual modificação passaria a ser muito difícil.

Com relação aos agentes de mudança, a abordagem de Mahoney e Thelen (2010) prevê para esse caso a predominância do tipo de agente subversivo, aquele que quer substituir as instituições vigentes embora acate suas regras dissimuladamente; promove novas regras à espera da oportunidade de entrar em oposição frontal às antigas.

Significativamente, dentre os agentes de mudança presentes no processo constituinte, essa descrição do tipo de agente de mudança subversivo é perfeitamente bem ajustada às propostas e comportamentos do Partido dos Trabalhadores em relação às instituições democráticas do país à época, o que fará

tudo sentido quando abordarmos a trajetória do partido rumo à construção da coalizão desenvolvimentista, no capítulo 5<sup>58</sup>.

O fato é que a resultante do processo foi um texto constitucional que, incorporando vários acordos políticos e concessões de parte a parte, consagrava várias características de um Estado de bem-estar social desenvolvimentista. Essa interpretação reforça ainda a tese de que nem sempre os arranjos institucionais refletem os objetivos e interesses de um grupo social particular, podendo ser resultados não intencionais (e frequentemente nem previstos) de conflitos entre grupos sociais ou de compromissos ambíguos entre eles, de modo que a própria evolução da dinâmica política pode modifica-los (Mahoney e Thelen, 2010)<sup>59</sup>.

Assim, a Constituição Federal de 1988 lançou as bases de um compromisso político voltado à construção de um Estado de Bem-estar Social no Brasil: desde a declaração da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades como objetivos fundamentais da nação (CF art. 3º, III), até a extensão aos trabalhadores do campo dos direitos trabalhistas e previdenciários. Da introdução de benefícios de assistência continuada (LOAS) e do conjunto dos direitos sociais e políticas públicas previstos no art. 7º e no Título VIII (Da Ordem Social) à definição da justiça social como finalidade da ordem econômica (art. 170), a ser atingida mediante a observância de princípios como “função social da propriedade”, “defesa do consumidor”, “defesa do meio ambiente”, “redução das desigualdades regionais e sociais” e “busca do pleno emprego”.

Ademais, a fixação pela Constituição de percentuais mínimos de gastos com educação e saúde, tanto pela União quanto por estados e municípios, além de

---

<sup>58</sup> Sobre a posição do PT na Constituinte, ver Cerqueira (2010).

<sup>59</sup> Dois ótimos exemplos de resultados não intencionais e não previstos nesse processo estão na trajetória posterior do PT e do PSDB. Como visto anteriormente, o PT votou contra o texto final, para expressar a oposição ao caráter conservador assumido pela nova Constituição. Contudo, no ano seguinte à promulgação da Constituição, o candidato do PT à Presidência, Lula, defendeu durante a campanha eleitoral a integral aplicação dos direitos previstos na nova Carta, muitos penderes de regulamentação (no último debate entre os candidatos antes do 2º turno das eleições, por exemplo: <https://www.youtube.com/watch?v=MZ8B76JE-zl>). No caso do PSDB, o grupo dos parlamentares do PMDB que vieram a fundar o PSDB ao final do processo Constituinte (1988) perfilou, como já visto, entre os grupos da esquerda e progressistas, majoritários na Comissão de Sistematização, graças à atuação do Líder Mário Covas. Todavia, sete anos depois, o PSDB no governo federal lançou um conjunto de reformas constitucionais destinadas a destravar obstáculos ao desenvolvimento contidos na Constituição, alguns dos quais havia se empenhado para colocar: proteção à empresa nacional (art. 170, IX) e nacionalização das riquezas minerais (art. 176, § 1º), ambos alterados pela EC nº 6/95 (DIAP, 1988).

viabilizar o gigantesco e arrojado Sistema Único de Saúde-SUS, contribuiu para a crescente elevação do nível de escolarização da população a partir dos anos 1990.

Como resumiu Lessa (2005), a “Constituição Cidadã” instaurou um pacto social pela futura civilização brasileira, com o compromisso de cimentar o piso de bem-estar para todos os brasileiros. Nesse pacto, a fiscalidade deveria subordinar-se à busca de políticas públicas universais e com a instituição do orçamento da seguridade social, englobando a saúde, a assistência social e a previdência, não fazia sentido a ideia de déficit orçamentário da seguridade, já que seria o compromisso social com a vida e a proteção de todos que definiria a despesa, com precedência sobre a receita.

Desse modo, marcada por um desenho institucional de forte presença estatal regulatória e de coordenação na economia e na sociedade, e por diretrizes políticas e sociais ambiciosas voltadas à construção de um Estado desenvolvimentista e de bem-estar social no Brasil, a Carta Política de 1988 pode ser considerada uma “Constituição Desenvolvimentista”.

A Constituição, pela nova institucionalidade que criou, fortemente favorável à participação popular e ao controle social da esfera pública, introduziu as condições de inserção social que faltavam ao fortalecimento das capacidades estatais – no sentido de capacidade política ou participativa (Grindle, 1996) – num Estado desenvolvimentista autoritário cuja burocracia, de modo geral débil, gozava de alguns bolsões de autonomia e eficiência totalmente distantes e alheios à sociedade civil (Bersch et al. 2013). Esse desenho institucional introduziu um elemento de parceria Estado-sociedade que o aproximou do modelo de “autonomia inserida” (Evans, 1995) e também do tipo ideal de instituições inclusivas, no sentido de Acemoglu e Robinson (2012), que, por sinal, usam exatamente o caso brasileiro para ilustrar sua análise.

Para estes autores, “a ascensão brasileira desde a década de 1970 não foi arquitetada por economistas de instituições internacionais”, nem foi o “resultado natural da modernização”, mas sim:

consequência da construção corajosa de instituições inclusivas por diversos grupos – que acabariam produzindo instituições econômicas mais inclusivas (Acemoglu e Robinson, 2012).

Como vimos no capítulo 2, as quatro dimensões fundamentais nas quais as capacidades estatais para o desenvolvimento se manifestam nas sociedades democráticas contemporâneas são: a qualidade técnica da burocracia do Estado, o nível de enraizamento dessa burocracia na sociedade, a habilidade do Estado em produzir bem-estar social e sua capacidade de promover participação e controle social sobre as políticas públicas. Em síntese: meritocracia, responsividade, bem-estar e controle social.

Com relação ao fortalecimento das capacidades estatais, nessa perspectiva de capacidade política e de autonomia inserida, as principais características na nova Constituição foram:

1. Intervencionismo econômico: manutenção das empresas estatais estratégicas (Petrobrás, Eletrobrás, Telebrás, Bancos), monopólio estatal sobre recursos minerais, forte regulação do mercado de trabalho e institucionalização da ação planificadora do Estado (PPA, planos regionais de desenvolvimento);

2. Políticas sociais universalistas: por meio da introdução de amplo conjunto de políticas sociais ativas e de cobertura universal: educação, saúde, previdência e assistência social;

3. Convergência a uma burocracia meritocrática (weberiana), por meio da exigência de concursos públicos para a contratação de servidores públicos e da exigência de sua organização em carreiras (ascensão funcional por mérito);

4. Impulso à participação social: participação popular na gestão de políticas públicas (conselhos de saúde, de cultura) e mecanismos de democracia direta, como referendo, plebiscito e, principalmente, a iniciativa popular de projetos de lei;

5. Impulso ao controle público do Estado, por meio do fortalecimento da autonomia da rede de agências de controle (TCU, MPU);

6. O sistema político-eleitoral: se por um lado gerou temores de ingovernabilidade dada sua tendência a elevada fragmentação partidária e necessidade de coalizões amplas, não ideológicas e instáveis (presidencialismo de coalizão), por outro, produziu um ambiente político-institucional de alta competitividade.

Houve, portanto, fortalecimento tanto da dimensão meritocrática da burocracia (3), quanto da responsividade do Estado (4 e 5) e das dimensões de bem-estar (1 e 2) e controle social (4, 5 e 6).

Assim, um Congresso Nacional Constituinte com ampla maioria conservadora e de direita produziu um arranjo institucional fortalecedor das capacidades estatais, em sua dimensão de capacidade política e de autonomia inserida, com grandes avanços democráticos e consagradora de um Estado de bem-estar social desenvolvimentista.

A contradição só se explica quando se identificam, nesse processo, os fundamentos sociais que deram origem à atual ordem institucional brasileira, vigente à partir da Constituição Federal de 1988.

Além do intenso movimento grevista que redundou na reorganização de um sindicalismo combativo e independente e que desaguou na criação do Partido dos Trabalhadores-PT, em 1980, e da Central Única dos Trabalhadores-CUT, em 1983, o período que antecedeu à Constituinte, entre 1978 e 1986, testemunhou uma vigorosa proliferação de associações voluntárias: seu número total triplicou em Belo Horizonte, dobrou no Rio de Janeiro e cresceu um terço em São Paulo. O país vivia uma verdadeira explosão de mobilização e participação popular (Wampler e Avritzer, 2004).

Esse amplo movimento social popular atuou intensamente sobre a Constituinte. Ao longo do processo Constituinte foram apresentadas 122 emendas populares, reunindo mais de doze milhões de assinaturas, o que representou o envolvimento direto de cerca de 15% do total do eleitorado de então. Igualmente impressionante foi o número de entidades envolvidas na coleta das assinaturas: quase trezentas entidades dos mais diferentes perfis: sindicais, profissionais, acadêmicas e técnico-científicas (42% desse total), outras entidades civis (30%) e religiosas (9%) (Barbosa, 2012).

Dessa mobilização resultaram inúmeros dispositivos da nova Constituição que tiveram origem em emendas populares: sobre democracia participativa, cidadania, direitos do trabalhador, educação, saúde, previdência, criança e adolescente, direitos da mulher, reconhecimento da pluralidade étnica, preservação e ampliação de monopólios estatais e plebiscito sobre parlamentarismo e presidencialismo (Barbosa, 2012).

Assim, os partidos progressistas e de esquerda, que mesmo associados aos setores progressistas e de esquerda do PMDB eram francamente minoritários, conseguiram a aprovação de um texto muito mais próximo de suas propostas do que seria razoável supor à luz da correlação de forças interna da Assembleia. Conseguiram-no por estarem mais sintonizados com as ruas, que fizeram pender a balança interna de poder.

E provavelmente, também, devido ao receio das forças conservadoras de que a nova Constituição, caso ficasse excessivamente distante do clima político e social do país, o “espírito das ruas”, pudesse vir a ser rapidamente desmoralizada perante a sociedade e que isso pudesse redundar numa crise de governabilidade do país ou no fortalecimento de posições políticas mais radicais, como o PT, que, por sinal, acabou votando contra o texto final da Constituição<sup>60</sup>.

Outro aspecto interessante do processo, observado, entre outros, por Calixtre (2014), é que a construção institucional inspirada nos princípios europeus do Estado de Bem-Estar social, punha o Brasil em rota inversa à dos países do velho continente, quer dizer, acontecia no mesmo momento em que, na Europa, esses princípios eram atacados e suas políticas desmanteladas, sob o impacto da crise fiscal do estado e da ascensão da hegemonia neoliberal. Em suas palavras:

A nova Carta Magna incluiu princípios de proteção social universal, como também a criação de um grande Orçamento da Seguridade Social e a abertura das estruturas estatais a novas formas de participação social, baseadas em conselhos da sociedade civil, fóruns, plebiscitos e outras modalidades de democracia direta. Enquanto o welfare state era criticado e até desmontado pelo capitalismo financeiro no mundo desenvolvido, o Brasil construía uma firme opção política pelo estado do bem estar social, com todas suas particularidades e dificuldades (Calixtre, 2014).

Por isso mesmo, o arranjo político-institucional resultante propiciou que o Brasil navegasse, ainda por alguns anos, na contracorrente da avassaladora hegemonia política e econômica neoliberal que já se instalara, desde meados dos anos 80, em praticamente todo o planeta e com especial intensidade na América Latina, como exemplificado pelos governos Pinochet, no Chile, Pérez (o segundo), na Venezuela e De La Madre, no México.

O Brasil somente se integrará a esse processo global a partir da metade da década de 1990. Nesse sentido, são bastante significativos e altamente

---

<sup>60</sup> Sobre a posição do PT no processo, ver Cerqueira (2010) e a nota 15, atrás.

correlacionados dois fatos: o primeiro, que o Presidente Fernando Henrique Cardoso tenha iniciado seu governo, em 1995, capitaneando uma coalizão de forças políticas e sociais conservadoras e francamente adeptas da agenda neoliberal, com a famosa expressão sobre sua missão de encerrar a “Era Vargas”<sup>61</sup>. E o segundo fato, o de que um dos componentes centrais da agenda reformista daquele governo se voltasse à desmontagem da arquitetura institucional desenvolvimentista desenhada pela Constituição de 1988.

Assim, um conjunto de mudanças institucionais aconteceu na primeira metade dos anos 90 e consistiu no reforço da liberalização financeira, na securitização da dívida externa e no programa de privatizações. Collor iniciou o programa de privatizações e FHC o intensificou, especialmente nos setores de mineração, telecomunicações, finanças e energia. A expectativa neoliberal era de que isso melhoraria a eficiência e liberaria recursos públicos para investimentos e gastos sociais. Mas, como boa parte das privatizações ocorreu depois da crise asiática, muitas das concessões feitas aos investidores privados tiveram que contar com aportes do BNDES (agente das privatizações) e indexação de tarifas dos serviços à inflação, o que tornou as metas de inflação ainda mais custosas em termos de produção e emprego.

Depois da “década perdida” de 1980/90, os resultados dos anos neoliberais (1995/2004) conseguiram ser ainda mais pobres: crescimento médio de 2,3% do PIB, frente aos 2,8% do período da hiperinflação (1985/94). Crescimento da renda per capita: 0,9% contra 1,1%. Inflação reduzida, mas taxa de desemprego aumentada para dois dígitos. Crescimento substancial da dívida pública, apesar do crescimento da carga tributária e do corte nos investimentos públicos, por causa dos pagamentos de juros. Economia mais aberta ao comércio e finanças externas, mas sem aumentar parcela do Brasil nas exportações mundiais nem reduzir sua

---

<sup>61</sup> Discurso proferido pelo então Senador Fernando Henrique Cardoso em sua despedida do Senado Federal, em 14/12/1994: *“Eu acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na História do Brasil. Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravança o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas — ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista. Esse modelo, que à sua época assegurou progresso e permitiu a nossa industrialização, começou a perder fôlego no fim dos anos 70. Atravessamos a década de 80 às cegas, sem perceber que os problemas conjunturais que nos atormentavam — a ressaca dos choques do petróleo e dos juros externos, a decadência do regime autoritário, a superinflação — mascaravam os sintomas de esgotamento estrutural do modelo varguista de desenvolvimento”* (Cardoso, 1994).

fragilidade a suspensões súbitas nos fluxos de capitais estrangeiros (Burlamaqui e outros, 2008).

Ou seja, o país iniciou o século XXI acumulando não uma, mas duas “décadas perdidas” de desenvolvimento econômico e social.

Por outro lado, é fácil perceber nesse processo o enraizamento institucional de elementos do Estado desenvolvimentista construído pela Constituição de 1988 responsáveis por uma dinâmica de dependência da trajetória nos rumos do país a partir de então.

Nos termos de Pierson (2004), os mecanismos de auto reforço ou retroalimentação positiva dessa trajetória restringiram as opções de caminhos alternativos – de liberalização econômica, retirada do Estado e flexibilização de direitos sociais, por exemplo –, favorecendo a permanência na trajetória escolhida (de um Estado de bem-estar social desenvolvimentista).

Assim, as principais conquistas da agenda reformista liberal, a partir do Governo Collor, se situaram na esfera das privatizações de empresas estatais e da abertura comercial e financeira, sem conseguir alterar significativamente o balanço de forças em prol do Estado de bem-estar social desenvolvimentista.

Por outro lado, a dinâmica de centralização do poder político e de forte proeminência do Poder Executivo central, embora contrabalançada pelos mecanismos de democratização do Estado e de abertura institucional à participação social, foi fortalecida pela manutenção do forte poder de agenda da Presidência da República junto ao Congresso Nacional.

Os processos de liberação de recursos orçamentários derivados de emendas parlamentares e de nomeações em cargos públicos de livre provimento na máquina pública federal foram alguns dos mecanismos que fortaleceram essa dinâmica de centralização política e de forte proeminência do Poder Executivo federal. Nesse caso, reforçou-se uma característica que já vinha do próprio processo histórico de construção estatal no país e que se encontrava já cristalizada em nossa cultura política.

Um teste inequívoco nesse sentido foi a vitória esmagadora do sistema presidencialista no Plebiscito de revisão constitucional sobre forma de governo e sistema político, em 21 de abril de 1993, curiosamente contra a defesa feita por

expoentes das duas principais forças políticas que passariam a polarizar a disputa política no país nas duas décadas seguintes, o PT e o PSDB<sup>62</sup>.

Esse forte componente de intervencionismo estatal, tem raízes também na fragilidade da sociedade civil em se auto organizar para a provisão de bens públicos, um legado do passado colonial e imperial, escravista e oligárquico, que pressiona o Estado na provisão de bens e serviços.

Daí porque, uma vez postas em curso, as políticas sociais universalistas, assumem grande rigidez e resiliência institucional.

Finalmente o amplo arcabouço de participação popular e de controle social do Estado, estabelecido pela Constituição, passou a exibir forte complementaridade institucional com a elevada competitividade do sistema político-eleitoral instituído, de modo que se tornaram proibitivos os custos políticos de reversões de percurso no que respeita à abertura do Estado à participação e ao controle social.

Ou seja, como observou Santos (2007), o Brasil viveu, a partir do final do regime militar, uma transição fundamental em seu sistema partidário-eleitoral, representada pela passagem de um sistema oligárquico, de baixíssima competitividade, a um sistema poliárquico, de alta competitividade e plenamente democrático, numa perspectiva dahlsiana. Essa nova institucionalidade de alta competitividade partidária e a crescente mobilização e organização popular, numa sociedade profundamente desigual, favoreceram o crescimento das forças sociais e políticas que defendiam políticas de cunho distributivista. No plano partidário, destacadamente, o PT.

Por outro lado, é fundamental observar que esses elementos de dependência da trajetória introduzidos pela Constituição de 1988 não alteraram, de imediato, dois outros elementos mais profundos e enraizados do legado institucional

---

<sup>62</sup> O Plebiscito, previsto na Constituição, destinava-se a colher diretamente do povo, após cinco anos de sua promulgação, a decisão sobre a forma de governo (Monarquia ou República) e o sistema político (parlamentarismo ou presidencialismo). A forma republicana venceu, com 86,7% dos votos válidos e o sistema presidencialista com 69 %. Ver: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>>. Para o PSDB, o parlamentarismo era uma questão programática, desde sua origem, portanto; só tendo sido relegada a segundo plano após o Plebiscito e a experiência do Governo FHC. O PT estava dividido: muitos de seus principais dirigentes, inclusive Lula, se declararam pessoalmente parlamentaristas (<[http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/545/entrevistados/luiz\\_inacio\\_lula\\_da\\_silva\\_1993.htm](http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/545/entrevistados/luiz_inacio_lula_da_silva_1993.htm)> e <<http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/debate-parlamentarismo-x-presidencialismo-p>>) e o partido chegou a levar esse debate ao horário eleitoral gratuito de rádio e tv (<<https://www.youtube.com/watch?v=oxUhePzFHjw>>) [acessos em 26/04/2015]. Somente após um plebiscito interno, em 14/03/1993, a menos de 40 dias do Plebiscito oficial, portanto, o partido, seguindo a orientação da ampla maioria de votos de seus filiados, fechou questão em defesa do presidencialismo.

do país: a profunda resiliência da desigualdade econômica e social e o elevado déficit democrático brasileiro. Todavia, ao criarem as condições de elevada competitividade e participação social, viabilizaram uma mudança no balanço de forças sociais e políticas que, em processo de lenta maturação, proporcionou um início de enfrentamento dessas questões na primeira década do século XXI.

### **3.3. Mudanças institucionais graduais e incrementais: reforçando a dimensão burocrática das capacidades estatais.**

Para Burlamaqui *et alli* (2007), entre 1985 e 2004 ocorreu uma série de mudanças institucionais importantes na arquitetura do capitalismo brasileiro que podem ser melhor compreendidas quando visualizadas em quatro etapas.

A primeira etapa de mudanças institucionais (1985/86) foi voltada à redução da inflação: a política monetária foi centralizada no Banco Central, eliminando-se as linhas de crédito ilimitadas e descobertas do Banco do Brasil. Foi criado o Departamento do Tesouro Nacional (mais tarde, Secretaria do Tesouro Nacional-STN) no Ministério da Fazenda para centralizar o orçamento federal e a gestão da dívida. De pouco impacto inicial, essas medidas tornaram-se essenciais a partir da criação do Real (1995), quando o BC e a STN se tornaram os mais importantes centros de poder no governo federal: as novas agências piloto, com novos diagnósticos e nova agenda de política pública.

A segunda e mais importante etapa de mudanças institucionais resultou da Constituição Federal de 1988. As principais inovações institucionais foram o crescimento do controle, pelos governos estaduais e municipais, sobre a receita tributária; e o crescimento da alocação de recursos públicos em educação e em benefícios sociais e securitários/previdenciários. O principal resultado foi a canalização de recursos públicos para fins específicos, o que levou o governo federal a contornar parte da legislação por meio de decretos especiais e temporários<sup>63</sup>, além de criar novos impostos para recuperar parte de sua arrecadação. Outra importante mudança institucional foi a criação do Mercosul.

---

<sup>63</sup> “Medidas Provisórias”-MPs e Emendas Constitucionais promovedoras da “Desvinculação das Receitas da União”-DRU.

A terceira etapa de mudanças institucionais aconteceu na primeira metade dos anos 90 e consistiu no reforço da liberalização financeira, na securitização da dívida externa e na privatização. Collor iniciou o programa de privatizações e FHC o intensificou, especialmente nos setores de mineração, telecomunicações, finanças e energia. A expectativa neoliberal era de que isso melhoraria a eficiência e liberar recursos públicos para investimentos e gastos sociais. Mas como boa parte das privatizações ocorreu depois da crise asiática, muitas das concessões feitas aos investidores privados tiveram que contar com aportes do BNDES (agente das privatizações) e indexação de tarifas dos serviços à inflação, o que tornou as metas de inflação ainda mais custosas em termos de produção e emprego.

A etapa final (quarta) de mudanças institucionais ocorreu no início da crise de 1999, com a implantação do regime de metas de inflação, o aumento da carga tributária e a adoção de regime de equilíbrio fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, em 2000, e meta de superávit primário para todo o setor público). Em 1996 o BC criou o Conselho de Política Monetária-Copom, para definir a taxa básica de juros, assumindo uma independência operacional e uma importância muito grande.

Curiosamente, como se vê, embora os autores mencionem um conjunto de mudanças institucionais ocorridas entre 1985 e 2004, apresentam esse processo desdobrado em quatro etapas, tendo a última ocorrido em 1999/2000. Do ponto de vista desta pesquisa e da importância explicativa central das instituições parece faltar aí, justamente, o que aconteceu entre 1999 e 2008 que explicaria o diferente desempenho brasileiro verificado em face das duas grandes crises financeiras mundiais deflagradas naqueles anos.

De todo modo, compartilhamos aqui a ideia de que a mudança principal foi a verificada na segunda etapa, com a Constituição Federal de 1988.

Para Burlamaqui *et alli* (2007), esse conjunto de mudanças institucionais entre 1985 e 2004 teve dois objetivos principais: controlar a inflação e reduzir a intervenção do Estado. O primeiro como requisito para legitimidade dos governantes frente à população. O segundo como requisito para a democratização, à vista da estatização da sociedade promovida pelos militares.

Como visto anteriormente, os resultados econômicos e sociais dos anos neoliberais (1995/2004) foram bastante pobres. O progresso mais importante

ocorreu na produção agrícola (agrobusiness), com aumentos substanciais na produção e produtividade dos artigos exportados, e na produção de petróleo (Petrobrás). Também notáveis as mudanças na política social trazidas pela Constituição de 1988. Desde então, o grau de escolarização da população tem crescido lentamente e a pobreza tem caído gradualmente. Entretanto, a distribuição de renda remanesceu praticamente a mesma, com redução da participação da classe média.

Finalmente, Burlamaqui *et alli* (2007) consideram que a experiência brasileira no último meio século é crucial para o estudo das relações entre instituições e desenvolvimento econômico. Segundo eles, “origens institucionais dos resultados econômicos” poderia ser uma boa maneira de caracterizar essa experiência histórica. A causalidade vai das inovações e mudanças institucionais para o desenvolvimento econômico, mas não é unidirecional. As mudanças institucionais são usualmente seguidas por inércia institucional, que traz, por causa de seus efeitos estabilizadores, o que Schumpeter definiu como uma tensão constante entre a ordem capitalista e o sistema capitalista, ou, nos termos de Minsky, uma “estabilidade desestabilizante”.

#### **3.4. A viagem redonda do desenvolvimentismo brasileiro: o PT e o modelo de consumo de massas.**

Não há na história brasileira outra organização partidária que tenha experimentado crescimento eleitoral e de apoio popular tão rápido e consistente, ao longo de duas décadas, quanto o PT. Ilustra isso a evolução da bancada de deputados federais eleitos pelo partido no período. Após sua estreia eleitoral, em 1982, em que elegeu apenas oito deputados, o PT dobrou sua bancada nas eleições de 1986 e 1990, continuou experimentando crescimento acelerado nas duas eleições seguintes, até atingir em 2002, junto com a vitória na eleição presidencial, a condição de maior bancada partidária na Câmara dos Deputados, que ostenta até hoje<sup>64</sup>. Essa evolução está retratada na tabela abaixo:

---

<sup>64</sup> A partir das eleições de 2006, a bancada do PT na Câmara dos Deputados passa a apresentar gradativa diminuição, ainda que sem perder a condição de maior bancada partidária na Câmara. A segunda parte dessa trajetória não é exibida na Tabela 3 porque a explicação do fenômeno, que passa pela experiência de luta social e política durante o Governo Lula, o episódio do “Mensalão”,

**Tabela 3. Bancada de deputados federais eleitos pelo Partido dos Trabalhadores-PT.**

| Eleições | Bancada eleita |
|----------|----------------|
| 1982     | 8              |
| 1986     | 16             |
| 1990     | 35             |
| 1994     | 49             |
| 1998     | 58             |
| 2002     | 91             |

Fonte: Câmara dos Deputados.

Considerando a origem do PT, situada na confluência da ascensão do “novo sindicalismo” – capitaneado pelos metalúrgicos do ABCD paulista – da explosão dos novos movimentos sociais e de intelectuais de esquerda independentes ou remanescentes da luta armada contra a ditadura, é consistente postular que o partido tenha sido o principal desaguadouro, no sistema partidário, da enorme onda de mobilização e de participação popular iniciada no final dos anos 1970.

Ou seja, em perspectiva histórica, o avanço eleitoral do PT nessas duas décadas pode ser interpretado como o avanço político – com sua cristalização institucional – da onda de mobilização e de participação popular que determinou o perfil desenvolvimentista da Constituição Federal de 1988.

A constatação não é nova e já foi usada como exemplo de empoderamento de atores sociais em importante análise comparativa sobre os fatores determinantes do desenvolvimento das nações:

O processo de empoderamento iniciado nas fábricas de São Bernardo foi eficaz, em parte, por traduzir-se em mudanças políticas fundamentais em âmbito nacional – como, por exemplo, a transição do governo militar para a democracia. Mais importante, o empoderamento das camadas mais populares no Brasil assegurou que a transição para a democracia correspondesse a um movimento em direção a instituições políticas inclusivas – constituindo-se, portanto, em elemento central na emergência de um governo comprometido com a prestação de serviços públicos, expansão educacional e condições de fato igualitárias (Acemoglu e Robinson, 2012).

Com efeito, a trajetória do PT, de um reformismo radical distributivista a um reformismo moderado desenvolvimentista, com semelhanças visíveis com o ideário

---

entre outros fatores, não invalida a tese de que o PT foi o principal desaguadouro, no sistema partidário, da onda de mobilização e de participação popular originária da redemocratização do país.

nacional-desenvolvimentista das décadas de 1950 e 1960, está bastante estudada (Árabe, 1998; Amaral, 2003; Samuels, 2004; Reis F<sup>o</sup>, 2007; Cerqueira, 2010; Singer, 2012).

A adesão do partido ao ideário desenvolvimentista se deu por meio da assimilação programática do modelo de desenvolvimento pelo mercado consumidor interno de massas.

Ao refletir sobre a origem do modelo, Bielschowsky (2014) aponta o fordismo estadunidense e as diversas experiências de reconstrução europeia do pós-guerra. Contudo, o pensamento desenvolvimentista brasileiro, de matriz estruturalista cepalina, via na estrutura produtiva do país um obstáculo à adoção de um modelo de desenvolvimento alternativo, desconcentrador de renda. Isso por causa da importação de tecnologias produtivas intensivas em capital e poupadoras de mão-de-obra e, conseqüentemente, reforçadoras de desemprego crônico (exército de reserva de mão-de-obra) e de um círculo vicioso de concentração de renda.

Esse processo teria levado ao esgotamento do modelo nos anos 60, condenando a economia brasileira a uma insuperável estagnação, caso não se mudasse, por meio de reformas estruturais, o modelo de desenvolvimento, de modo a que se adotassem técnicas mais empregadoras de trabalhadores e se ampliasse o mercado consumidor e o poder de barganha dos trabalhadores. Eram esses os elementos do estagnacionismo, tese furtadiana que viria a se tornar dominante entre os economistas de esquerda nos anos 60.

Dentro da esquerda, a tese estagnacionista começou a ser posta em dúvida pelo economista Paul Singer em 1965, no artigo “Ciclos de conjuntura em economias subdesenvolvidas”, publicado na Revista Civilização Brasileira (Singer, 1977) e por Maria da Conceição Tavares e José Serra, em 1969, no artigo “Além da Estagnação” (Tavares, 1974), num movimento de inflexão teórico-político que coincidiu com a formulação da célebre “teoria da dependência”, por Cardoso e Faletto (1970), com a ideia da possibilidade de novos ciclos expansivos do capitalismo brasileiro baseados numa associação dependente entre os capitais nacionais e os estrangeiros e num mercado consumidor restrito.

Ou seja, ainda que conduzindo a um crescimento econômico socialmente perverso, o modelo era funcional para o capitalismo. As espetaculares taxas de

crescimento do “milagre econômico brasileiro”, a partir de 1968, deram razão a essas abordagens, levando ao abandono da tese estagnacionista.

Com a crise do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização por substituição de importações, subjacente tanto ao nacional-desenvolvimentismo quanto ao estatal-desenvolvimentismo autoritário, abriu-se um período de disputa na sociedade, e na esquerda em particular, sobre que modelo alternativo deveria ser adotado pelo país, em vista das profundas transformações em curso na economia mundial dos anos 1980.

Ainda segundo Bielschowsky (2014), a partir das análises de John Wells<sup>65</sup>, economistas como Maurício Coutinho, João Sabóia e outros, baseando-se em dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) verificaram que toda vez que aumentavam os salários os pobres consumiam bens da modernidade, ou seja, que os pobres têm elevada propensão a consumir bens produzidos nos setores modernos da economia.

E finalmente em 1988, Antonio Barros de Castro escrevia um artigo em que mostrava, a partir de análise do comportamento dos consumidores durante o Plano Cruzado, de 1986, com a “entrada das favelas nos supermercados”, que não havia necessidade de se construir outra estrutura produtiva para empreender a criação de um mercado consumidor interno de massas, bastava reorientar a estrutura concentradora existente por meio de mecanismos que elevassem a renda dos mais pobres<sup>66</sup>.

Em outras palavras, a estrutura produtiva diversificada já montada no país se prestava, também, a um modelo de crescimento com redistribuição de renda,

---

<sup>65</sup> Refere-se a sua tese sobre a difusão do consumo de bens duráveis: “*The diffusion of durables in Brazil and its implications for recent controversies concerning Brazilian development*”; Cambridge Journal of Economics, (1977) 1 (3): 259-279. Sobre isso, ver (Castro, 1999). Outras influentes formulações que devem ter tido importância aqui são as teorias de desenvolvimento puxado pela demanda, de Nicholas Kaldor e Anthony Thirlwall (ver, a respeito, Bresser-Pereira e Oreiro (2012).

<sup>66</sup> A referência aqui é a Castro (1989). Ver também Castro (1990), onde ele defende que, graças ao avanço acelerado da industrialização no período do “Milagre econômico”, o país estava, no final dos anos 1970, para ingressar numa revolução do consumo de massas, semelhante à ocorrida nos EUA, após a Primeira Guerra Mundial, e em países europeus nas décadas de 1950 e 1960, processo interrompido pela longa crise dos anos 1980. Ali está também a ideia do círculo virtuoso salários/investimento.

pela via do consumo de massas. Quer dizer, redistribuir a renda não significava aposentar a estrutura produtiva a duras penas construída no país<sup>67</sup>.

Ao advogar a adoção do modelo de mercado interno de consumo de massas Bielschowsky resume assim o processo:

Há, desde a conclusão do processo de industrialização, a fins dos 70s, um virtual “vazio” de projetos de crescimento no Brasil. Aqueles projetos que se candidataram a ocupar o espaço já demonstraram suas fragilidades (“export-led growth”, inserção competitiva internacional, o projeto neoliberal, etc). Entre todos os candidatos, o projeto de crescimento pelo mercado interno de consumo de massas (...) não só é o mais promissor em termos de dinamismo econômico, como também é o único que atende ao anseio de conjugar crescimento econômico e distribuição de renda. (Bielschowsky, 2002).

O deslocamento do PT ao centro do espectro político-ideológico e sua aproximação ao ideário desenvolvimentista teve seu coroamento na chapa de candidatos a Presidente e Vice nas eleições de 2002, com Lula e José de Alencar, grande empresário do setor têxtil e Senador mineiro pelo Partido Liberal<sup>68</sup>.

Contudo, do ponto de vista de sua elaboração programática e, mais especificamente, de suas propostas de política econômica, a aproximação do PT ao ideário desenvolvimentista nasceu praticamente junto com o partido, sendo visível ao menos desde sua primeira participação numa campanha eleitoral, em 1982. Em sua primeira manifestação pública sobre suas propostas econômicas, o Projeto de Programa Econômico apresentado naquelas eleições (PT, 1982), o partido já sinalizava para a criação de um mercado consumidor de massas no Brasil como estratégia de desenvolvimento.

Sobre isso, o coordenador do documento, o economista Paul Singer, afirmou ser aquele

“um programa econômico para o PT que colocava como grande questão a distribuição de renda. Não o socialismo, mas um programa de desenvolvimento que teria o mercado interno como base, como fator dinâmico, A ampliação do mercado interno via inclusão social, via distribuição de renda” (Singer, 1999).

---

<sup>67</sup> Ver também o discurso pronunciado por Bielschowsky na cerimônia de entrega do título de Professor Emérito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) a Antonio Barros de Castro, em dezembro de 2008 (Bielschowsky, 2011). O pioneirismo de Antonio Barros de Castro na proposição do modelo de desenvolvimento pelo mercado interno de consumo de massas está anotado também em Bielschowsky e Mussi (2002).

<sup>68</sup> O Senador era dono da Coteminas, uma das maiores empresas têxteis da América Latina.

Passados trinta e três anos daquele programa e dezesseis anos da afirmação de Singer, é interessante notar como a trajetória do Brasil sob governos petistas seguiu, em grande medida, o roteiro ali traçado.

Na campanha eleitoral de 1989 a ideia da criação de um mercado consumidor de massas no Brasil era apresentada em primeiro plano na definição do projeto de desenvolvimento proposto então para o país:

Implantação de um processo de desenvolvimento econômico de longo prazo, tendo como base a expansão de um mercado interno de massas, a diminuição dos desequilíbrios regionais, a preservação do ambiente e a soberania nacional (PT, 1989).

E embora esse programa não apresentasse explicitamente a mecânica de um circuito virtuoso entre aumento da renda, do consumo, do investimento e da produtividade, isso já estava ali esboçado:

a elevação dos salários de base e o fortalecimento dos programas sociais, por exemplo, provocarão aumento da demanda por bens de consumo de massa, como alimentos, vestuário, utilidades domésticas e outros. É preciso impedir que essa pressão se traduza em inflação, especulação e desabastecimento. Ao contrário, o 'choque de salários' pode e deve ser absorvido pela economia na forma de um impulso para a elevação da produção e da produtividade. (PT, 1989).

Um fato simbólico nessa trajetória foi a filiação ao partido e a eleição como Deputada Federal, em 1994, de uma das mais importantes economistas brasileiras do século XX e uma das principais herdeiras do pensamento desenvolvimentista cepalino e furtadiano, Maria da Conceição Tavares que, como militante e parlamentar, passou a influenciar ainda mais nas formulações de política econômica do partido e na adoção do novo modelo de desenvolvimento<sup>69</sup>.

Finalmente, o programa de governo apresentado pelo PT às eleições presidenciais de 1994, “Uma Revolução Democrática no Brasil. Bases do Programa de Governo”, explicitava esse modelo de desenvolvimento pelo mercado interno de consumo de massas:

---

<sup>69</sup> A influência de Conceição Tavares na formação de economistas brasileiros é ampla. Dentre seus alunos que estão ou estiveram recentemente à frente das políticas econômicas brasileiras, podemos mencionar Dilma Rousseff, José Serra, Pedro Malan, Carlos Lessa, Edward Amadeo, Aloísio Teixeira, Luciano Coutinho, Luís Gonzaga Beluzzo, João Manuel Cardoso de Melo, Aloísio Mercadante, Joaquim Levy e Nelson Barbosa (ver Mercadante e Prado, 2012).

O primeiro elemento que distinguirá o novo ciclo de desenvolvimento será que sua dinâmica será dada por um **círculo virtuoso de crescimento entre produtividade, salários, consumo e investimentos**, Sua preservação ao longo do tempo dependerá, portanto, de gerar progressiva desconcentração da renda nacional. (Destaque nosso; PT, 1994).

Curiosamente, essa ideia do círculo virtuoso entre salários, consumo, investimentos e produtividade não foi reafirmada no programa de governo apresentado nas eleições de 1998, nem na Resolução do 12º Encontro Nacional do partido, realizado em dezembro de 2001, “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil”, embora se continuasse a mencionar o modelo de desenvolvimento pelo mercado interno de massas.

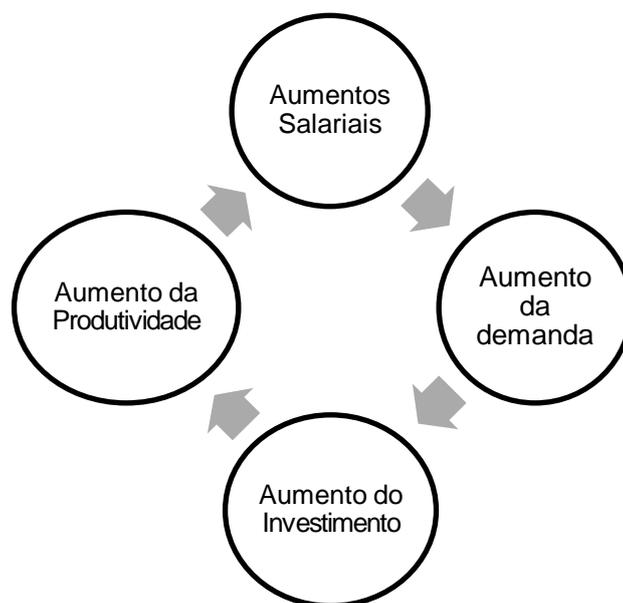
A ideia só retornaria explicitamente no programa de governo apresentado às eleições de 2002:

São três os mecanismos principais que se somam na elevação de produtividade engendrada por esse modelo de crescimento: ganhos de escala, progresso técnico e absorção de trabalhadores subempregados pelos setores modernos. A partir desses ganhos de produtividade poderá se estabelecer o seguinte círculo virtuoso: aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras, levando à ampliação do consumo popular, que reforça, por sua vez, os investimentos, com aumento de produtividade, fechando-se o ciclo com a elevação do rendimento das famílias trabalhadoras (PT, 2002).

Esse modelo de desenvolvimento foi adotado no primeiro Plano Plurianual do governo Lula (PPA 2004-2007) que trazia como eixo central uma “Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo” baseada na criação de um mercado de consumo interno de massas. Como dito no programa de governo, a ideia do modelo de consumo de massas era a criação de um círculo virtuoso para a economia a partir do aumento dos salários e da renda da grande massa pobre da população, o que aumentaria a demanda e induziria ao correspondente aumento dos investimentos e da produtividade geral na economia. Gaspar (2014) designou o modelo como “roda do Bielschowsky”, em referência ao economista da UFRJ que participou das discussões para sua elaboração.

Nesses debates, o modelo de desenvolvimento era assim representado estilizadamente:

**Figura 3. Modelo de consumo de massas (“Roda Castro-Bielschowsky”)<sup>70</sup>:**



Como efeito, o PPA 2004-2007 estabelecia que a nova estratégia de desenvolvimento proposta buscava *“inaugurar um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas”*.

A tese mencionada por Bielschowsky, de que para a adoção desse novo modelo de desenvolvimento não era necessária uma mudança profunda na estrutura produtiva da economia também estava explicitamente incorporada ao PPA 2004-2007:

O modelo é viável, já que está inscrito na lógica de operação da economia brasileira: toda vez que ocorre aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, o que se amplia é a demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna da economia (alimentos processados, vestuário e calçados, artigos de higiene e limpeza, produtos farmacêuticos, equipamentos eletrônicos, eletrodomésticos, materiais de construção, mobiliário, serviços de supermercados, serviços de transporte, de energia elétrica, de telefonia, de cultura e entretenimento). (PPA 2004-2007).

E finalmente, a ideia do círculo virtuoso do modelo, com a observação da condição privilegiada do Brasil para empreender tal caminho, era assim enunciada:

<sup>70</sup> Adota-se aqui a designação “Roda Castro-Bielschowsky” em consideração ao pioneirismo de Antonio Barros de Castro na proposição do modelo de desenvolvimento pelo mercado interno de consumo de massas, como destacado várias vezes pelo próprio Bielschowsky.

Se os mecanismos de transmissão do aumento de produtividade ao poder aquisitivo das famílias trabalhadoras funcionarem a contento, pode-se estabelecer o seguinte círculo virtuoso: aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras/ ampliação da base de consumo de massa/ investimentos/ aumento da produtividade e da competitividade/ aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras - ou, em resumo, um círculo virtuoso entre rendimentos das famílias trabalhadoras e investimentos. O Brasil é um dos poucos países do mundo que dispõe de condições para crescer por essa estratégia, devido ao tamanho de seu mercado consumidor potencial. (PPA 2004-2007).

Curiosamente, porém, as sinalizações que o governo Lula deu ao empresariado de modo geral, e ao mercado financeiro em particular, produziram entre economistas desenvolvimentistas a sensação de que o governo Lula havia se rendido aos mercados (Paula, 2003 e 2005; Carneiro, 2006).

Essas sinalizações iam desde a famosa “Carta ao Povo Brasileiro”, de junho de 2002, anunciando que não romperia contratos nem daria “cavalo-de-pau em transatlântico”, como gostava de repetir o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, passando pela indicação do ex-presidente da área internacional do Banco de Boston, e deputado federal eleito pelo PSDB de Goiás, Henrique Meireles, para Presidente do Banco Central, até a adesão da equipe econômica a uma agenda ortodoxa de forte ajuste fiscal, em 2003 e 2004.

Contudo, já a partir de 2004, as ações sociais postas em marcha no sentido preconizado pelo modelo de consumo de massas começam a dar sinais de que a continuidade da política macroeconômica do governo FHC era apenas uma parte de uma engrenagem maior de inflexão no modelo de desenvolvimento.

Pode-se verificar o quanto o modelo de consumo de massas se afastava e se contrapunha à estratégia de desenvolvimento neoliberal, implantada no governo FHC, comparando-o a um bom resumo da estratégia anterior, o artigo de Gustavo Franco, então Presidente do Banco Central, “Inserção externa e desenvolvimento”, de 1996, que o próprio Presidente FHC endossou e recomendou entusiasticamente, como uma verdadeira revolução copernicana na economia brasileira<sup>71</sup>.

Para Franco, o atraso do Brasil na globalização econômica mundial se devia à instabilidade macroeconômica, mas principalmente a um viés pró-mercado interno das políticas locais, relacionado a ideias de autossuficiência e de superávits

---

<sup>71</sup> Ver, a respeito, SAFATLE, C. “Presidente endossa as teses do BC sobre valorização da taxa cambial”, *Jornal do Brasil*, 10 set. 1996, e Teixeira (2007).

comerciais. Com a estabilização macroeconômica e o abandono dessas políticas anacrônicas e protecionistas, novas perspectivas se abriam para que o Brasil se globalizasse em padrões internacionais. A abertura comercial, ao induzir a competição e o dinamismo tecnológico, definiria os contornos de um novo ciclo de crescimento.

Ainda segundo ele, na raiz da exaustão do modelo de substituição de importações, na década de 1980, estava a estagnação da produtividade, devida à política industrial geradora de ineficiência e deterioração da competitividade, além da progressiva concentração de renda e desigualdade social, consequência de sua tendência crônica a elevada inflação (imposto sobre os pobres).

Para Franco, um projeto consequente (livre de “charlatanismo populista”) de crescimento com redução da pobreza e da concentração de renda deveria ter como elemento central a elevação da produtividade por meio do aprofundamento da abertura comercial. Ao invés de políticas industriais verticais e setoriais, se deveria fazer políticas horizontais para modificar as estruturas de mercado e os padrões sistêmicos de competitividade (reduzir custo Brasil).

Finalmente, Franco considerava que graças à abertura comercial à competição, aos ganhos de produtividade e à estabilização, o Brasil experimentou, pela primeira vez em muitos anos, ganhos permanentes na distribuição de renda (com consistência macroeconômica, não com populismo) e alívio nas tensões distributivas (Franco, 1999).

Outro aspecto significativo na comparação entre esses dois modelos de desenvolvimento propostos para o país está no papel da política de rendas e mais especificamente da política para o salário mínimo. Enquanto no modelo neoliberal a melhoria da renda e de sua distribuição é vista como uma consequência mais ou menos natural da adoção de um modelo de desenvolvimento baseado num choque de competitividade, no modelo de consumo de massas o papel da política salarial é crucial para alavancar a engrenagem do desenvolvimento.

Consequência direta dessa diferença, o debate sobre a política para o salário mínimo esteve prisioneiro, nos anos de hegemonia neoliberal, da lógica de não permitir reajustamentos acima dos aumentos de produtividade dos salários ou

do conjunto da economia, dados seus supostos efeitos inflacionários, desempregadores e de pressão sobre as contas públicas.

Com efeito, o então Ministro do Trabalho do governo FHC, Francisco Dornelles defendeu o reajuste de apenas R\$ 6,00 para o salário mínimo em 1999 (de R\$ 130 para R\$ 136; 4,61%, contra uma inflação de 4,43%), dizendo que um aumento exagerado do mínimo teria como consequência a elevação do desemprego nas regiões mais pobres do país, além de aumentar o déficit da Previdência<sup>72</sup>.

Por sua vez, em Audiência Pública na Comissão Especial do Salário Mínimo da Câmara dos Deputados, em 22/03/2000, o então Ministro da Fazenda do governo FHC, Pedro Malan, afirmou que:

para cada R\$ 5,00 de aumento do salário mínimo acima de R\$ 145,00, nós estamos falando de um gasto adicional de R\$ 1 bilhão. Portanto, para cada R\$ 10,00 de aumento do salário mínimo acima de R\$ 145,00, nós estamos falando de um aumento de R\$ 2 bilhões; para cada R\$ 15,00 de aumento, R\$ 3 bilhões; e assim sucessivamente até um aumento de R\$ 40,00, que corresponderia a um aumento de R\$ 8 bilhões. Essa é uma questão que se coloca com clareza para quem quer que procure encontrar uma solução para dar o mais alto valor possível do mínimo. (...)

[N]o que diz respeito à inflação, não é o chamado efeito direto, imediato, capturado no mês em que a elevação do salário mínimo tem lugar. (...) O mais importante, por larga margem, é o efeito indireto associado à percepção de que o País está sendo incapaz de equacionar o problema de sua solvência e de sua solvabilidade fiscal a médio e longo prazo. É o efeito da percepção de coisas fugindo do controle, é o efeito da expectativa de que a dívida pública como percentual do PIB vai fugir de controle e vai disparar, é o efeito que tem sobre a percepção da necessidade do governo de ou bem usar a inflação como imposto inflacionário, ou bem de aumentar o endividamento público, ou bem de elevar impostos adicionalmente, com todas as distorções, é que leva à formação de um clima em que se engendram expectativas de exacerbação inflacionária<sup>73</sup>.

E, finalmente, de modo bastante interessante para a discussão atual, Malan considerava como um dos fatores impeditivos para aumentos mais expressivos do salário mínimo justamente uma característica do comportamento dessa variável econômica no Brasil que ajudou a proporcionar o círculo virtuoso propugnado no modelo de consumo de massas, que é o efeito sinalizador deste salário como referência (ainda que informal) para o conjunto da economia:

<sup>72</sup> [http://www2.uol.com.br/JC/\\_1999/0105/ec0105a.htm](http://www2.uol.com.br/JC/_1999/0105/ec0105a.htm) [acesso em 20/02/2015].

<sup>73</sup> <http://161.148.1.43/portugues/documentos/2000/pr000322.asp> [acesso em 20/02/2015].

O mínimo, principalmente para esse mercado desorganizado de trabalhadores sem carteira assinada e por conta própria, 12,5 milhões, tem um efeito de sinalizador e referência para esse mercado. É muito comum, tenho certeza de que os senhores conhecem mais do que eu – eu já vi por experiência própria –, inúmeras pessoas que dizem "eu ganho um salário", "eu ganho dois salários". São sempre x múltiplos do salário mínimo. Portanto, na construção civil, numa gama enorme de serviços, o salário mínimo funciona como referência para pleitos, demandas e expectativas de aumentos salariais<sup>74</sup>.

E não se trata aqui de opinião antiga, mas de tese ainda hegemônica nos meios acadêmico, governamental e da grande mídia<sup>75</sup>. Assim, mesmo após a implementação do modelo de desenvolvimento pelo mercado de consumo de massas, em estudo sobre as raízes do atraso socioeconômico do país, Giambiagi (2007) aponta dez “vacas sagradas” cuja superação seria essencial para destravar o caminho do desenvolvimento brasileiro. Entre elas estaria exatamente a política de valorização permanente do salário mínimo.

Segundo ele, *“a população acostumou-se nos últimos anos a ter um padrão de aumento do salário mínimo que é incompatível com a evolução do restante da economia”*. Se a prática for mantida e repetida por muitos anos, *“simplesmente o país não terá futuro, pelo impacto que isso terá sobre as contas do Governo”*, especialmente da previdência social, além de esse gasto “elevadíssimo” representar um instrumento inadequado para combater a pobreza, melhor enfrentada por políticas focalizadas nos mais pobres.

Antes do início do governo Lula, mesmo de vozes críticas à ideologia liberal vinham opiniões semelhantes. Assim, Bresser-Pereira, respondendo a indagações de Bielschowsky e Mussi (2002), sobre as políticas para a retomada do crescimento naquele contexto, afirmava que para equacionar o que chamava de incongruência distributiva, seria inútil tentar restabelecer, em curto prazo, a participação da renda dos trabalhadores, o que resultaria apenas em maior endividamento ou em retorno da inflação.

---

<sup>74</sup> Ibidem.

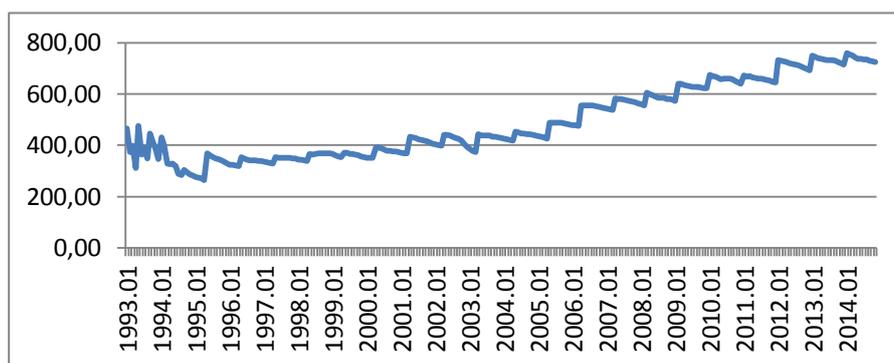
<sup>75</sup> Falando à época do governo FHC, Roberto Campos, um dos mais respeitados quadros do pensamento liberal no país, atribuía à “frouxidão da política salarial” do final do regime autoritário, uma das causas da explosão inflacionária do período de 1983/84 (Campos, 1996), tese que a simples observação da evolução dos salários reais no período torna quase impossível de aceitar. A tese é ainda hoje suficientemente forte para emoldurar editoriais da grande imprensa ostensivamente crítica às políticas desenvolvimentistas: <http://oglobo.globo.com/opiniao/os-maleficios-da-indexacao-do-salario-minimo-11268590> [acesso em 20/02/2015].

Entretanto, contrariando essas visões, a política de valorização permanente do salário mínimo adotada no governo Lula promoveu acentuada elevação de seu valor real, num ambiente de redução do desemprego ao menor nível histórico, significativa redução da informalidade, da pobreza e da desigualdade, inflação sob controle e diminuição da relação dívida pública/PIB<sup>76</sup>.

Isso representou, ao menos até aqui e na comparação com quaisquer períodos anteriores, indiscutível sucesso do modelo de desenvolvimento pela via do consumo de massas, adotado pelo governo desenvolvimentista brasileiro.

De fato, o valor real do salário mínimo, que ao final da década de 1990 ainda não havia recuperado seu patamar do início da mesma década (em torno dos R\$ 400), praticamente dobra seu valor na década seguinte, como mostra o Gráfico 5:

**Gráfico 5: Evolução do valor real do Salário Mínimo (1993-2014)<sup>77</sup>:**



Fonte: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

Resultado da retomada do crescimento econômico, mas também como efeito indireto dessa política de valorização permanente do salário mínimo (o efeito sinalizador e de referência de que falava o Ministro Malan), verificou-se também generalizada e substancial melhora salarial, identificável na evolução do rendimento médio real do trabalho, que após cair entre 1997 e 2003, para abaixo de R\$ 1.000 (em valores de outubro de 2012), passa a recuperar-se fortemente, atingindo o patamar de R\$ 1.433 em 2012 [valorização de 44,4% no período] (Campos, 2015).

Desse modo, a participação dos salários como proporção da renda nacional (PIB) no Brasil, em queda tanto no período ditatorial como nos anos de hegemonia neoliberal,

<sup>76</sup> Como disse em entrevista recente um economista da FGV/RJ, situado no *mainstream* da disciplina, “se alguém dissesse isso em 2002, iam trancar o cara no Pinel. Estávamos errados”. Ver: <http://www.valor.com.br/cultura/3617666/politica-do-novo-minimo> [acesso em 23/02/2015].

<sup>77</sup> Série em reais (R\$) constantes do último mês (julho de 2014), elaborada pelo IPEA, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.

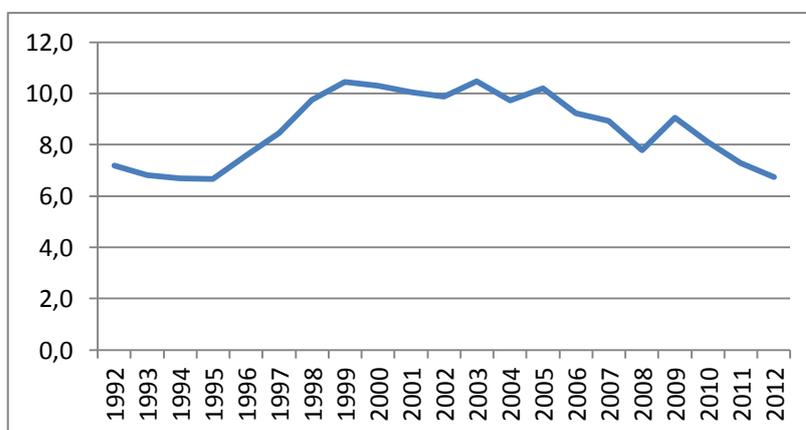
recuperou-se a partir de 2003, aumentando sistematicamente desde então, um movimento inverso ao observado em outros grandes países da América Latina, como México, Chile, Colômbia e mesmo Venezuela (Tosoni, 2014)<sup>78</sup>.

Conseqüentemente, a distribuição de renda, medida pelo índice de Gini, que permaneceu praticamente inalterada desde o final da década de 1980, na casa do 0,6, experimentou substancial movimento de desconcentração a partir da virada do século, aproximando-se em 2013 do patamar de 0,5<sup>79</sup>. Em extensa medida, essa evolução do Gini foi resultado do avanço mais forte dos rendimentos nos domicílios menos afluentes, verificado intensamente na primeira década do século XXI.

Com isso, recente estudo, divulgado pela Organização Internacional do Trabalho-OIT, que compara dados de 130 países, mostra o Brasil como o segundo país que mais reduziu a desigualdade salarial no mundo na última década, atrás apenas da Argentina (OIT, 2014).

Em relação ao mercado de trabalho, os níveis de emprego e o grau de informalidade na economia evoluíram da seguinte maneira no período:

**Gráfico 6: Taxa de Desemprego (1992-2012).**

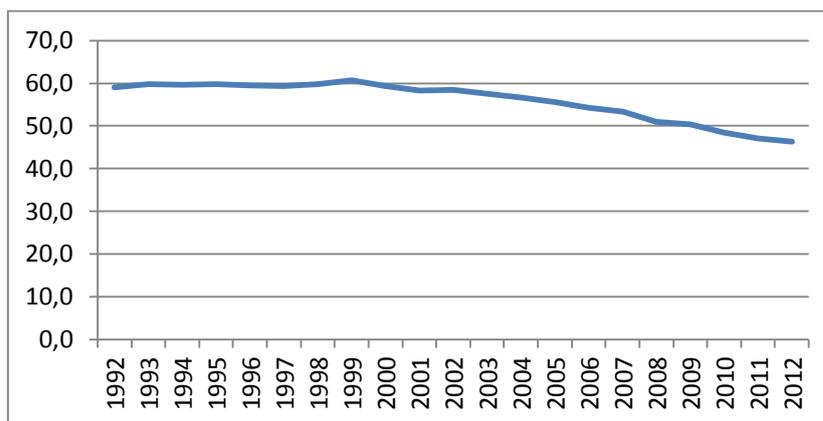


Fonte: IPEA (dados incompletos para os anos de 1994, 2000 e 2010).

<sup>78</sup> Numa perspectiva histórica mais ampla, Tosoni (2014) demonstra ter havido nos últimos 70 anos, no Brasil, uma trajetória marcada por dois ciclos ascendentes e dois declinantes: houve crescimento da participação dos salários na renda nacional até o pico histórico de cerca de 47%, no início dos anos 1960, auge do nacional-desenvolvimentismo, a partir de quando despenca a 41% e só vai se recuperar com o fim da ditadura, chegando a 44% no final dos anos 1980. Essa recuperação dura exatamente até o início dos governos neoliberais no Brasil, quando sobrevém nova e acentuada queda e a participação chega ao piso de 40%. Finalmente, o momento atual, de recuperação e crescimento acentuado e contínuo da participação dos salários na renda nacional começa em 2003, coincidentemente, com o início do Governo Lula. Sobre a trajetória da participação dos salários no PIB no Brasil, ver também IBGE (2013).

<sup>79</sup> Ipeadata: Renda - desigualdade - coeficiente de Gini.

**Gráfico 7: Grau de Informalidade (1992-2012).**



Fonte: IPEA (dados incompletos para os anos de 1994, 2000 e 2010).

A diminuição simultânea do índice de desemprego e do grau de informalidade puseram em cheque a teoria dominante sobre o suposto efeito desempregador de aumentos do salário mínimo acima de ganhos de produtividade e da inflação pregressos.

Vários estudiosos têm tentado explicar a contradição recorrendo a fatores como crescimento proporcionalmente maior do emprego no setor de serviços, de baixa remuneração, mudanças demográficas e do perfil da população em idade ativa e diminuição da procura por emprego. Nesse último caso, pelos que buscam se estabelecer como autônomos, mas principalmente pela extensão da vida estudantil e a consequente demora dos jovens em procurar o mercado de trabalho<sup>80</sup>.

Quanto a esse último aspecto, o que poderia parecer um sinal dos limitados efeitos positivos do modelo de desenvolvimento pelo consumo de massas, é, na realidade, mais uma demonstração de sua vitalidade, pois para que os jovens passassem a adotar esse tipo de comportamento, foi evidentemente necessário haver não apenas oferta educacional suficiente, mas também que suas famílias dispusessem de maior renda para arcar com essa escolha, coisa de que não dispunham em períodos anteriores, como apontam os dados.

Essa conclusão é consistente com o fato de que a diminuição das taxas de desocupação (de 9,9% para 6,7%) e de informalidade (de 51,7% para 39,3%) no mercado de trabalho ocorreu ao mesmo tempo em que a população em idade ativa

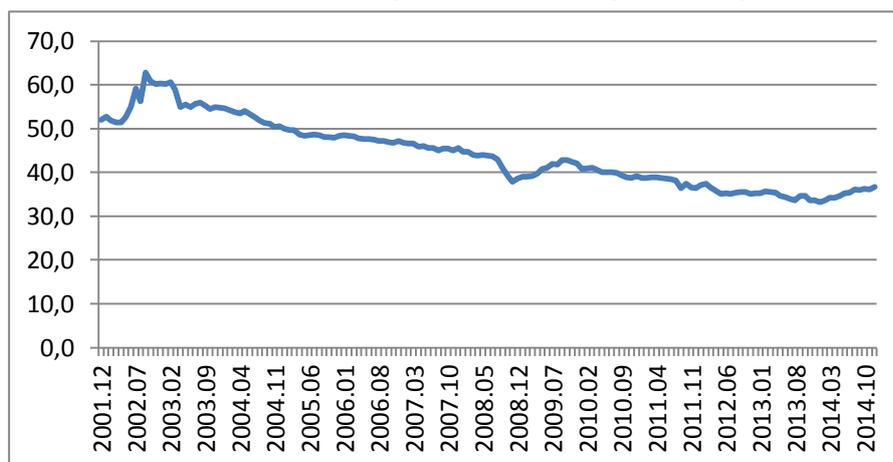
<sup>80</sup> Por exemplo, <http://economia.estadao.com.br/blogs/radar-do-emprego/2012/07/15/crise-ainda-poupa-mercado-de-trabalho/> e <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-chave-do-enigma-imp-993190> [acesso em 24/02/2015].

(PIA) aumentava de 81,1% para 85,4% da população total, entre 2002 e 2012 (o chamado bônus demográfico), o que representa pressão maior – e não menor – para a geração de empregos (Campos, 2015).

Além disso, a conclusão é também consistente com o fato de que a maior parcela de trabalhadores que saiu do mercado de trabalho entre 2009 e 2012 concentra-se entre os jovens de 15 a 24, na região nordeste, exatamente a que experimentou as maiores taxas relativas de aumento de renda entre as regiões do país na década petista (Ulyssea, 2013)<sup>81</sup>.

E, finalmente, com relação a sua sustentabilidade fiscal, a experiência da implementação do modelo de desenvolvimento pela via do consumo de massas está longe de se mostrar tão problemática quanto seus críticos vaticinavam, uma vez que a relação dívida pública líquida/PIB, caiu do patamar de 60% em 2003 para o de 36% em 2014, como mostra o gráfico<sup>82</sup>:

**Gráfico 8: Dívida total líquida do setor público (2001-2014).**



Fonte: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

<sup>81</sup> Embora o estudo dos autores mostre uma evolução preocupante em relação à saída de mulheres jovens (nessa faixa etária dos 15 aos 24 anos) da população ativa sem que estejam na escola (cerca de 40%), registra que os dados da Pnad não permitem captar aqueles frequentando ensino técnico e que, portanto, esse percentual pode estar superestimado. De qualquer forma, o percentual bem menor de homens jovens na mesma situação (cerca de 25%) permite supor uma forte correlação entre saída do mercado de trabalho e continuidade dos estudos.

<sup>82</sup> Há um intenso debate sobre qual o melhor indicador de sustentabilidade fiscal da política econômica, no caso brasileiro, se a relação dívida líquida/PIB ou a da dívida bruta/PIB. Essa última comportou-se de forma praticamente estável no período, girando na casa dos 60%. Sobre isso, ver Gobetti (2010), que credita a discrepância a uma profunda modificação na estrutura patrimonial do setor público, caracterizada pela troca de dívida externa por interna, por mudanças na composição dos passivos internos e pela acumulação de ativos externos e internos.

Como afirmam Berg e Tobin (2011), frente à agudização da grave crise financeira mundial, o Encontro do G-20, em Toronto, em junho de 2009, enfatizou a necessidade urgente de se equilibrar os orçamentos públicos, através de medidas de austeridade. As políticas sociais – em especial as salariais e de transferências de renda – vistas como excessivamente caras, devendo, portanto, ser evitadas, sob a crença de que a deterioração das finanças públicas colocaria em risco a prosperidade econômica.

Para esses autores, a experiência do Brasil é um importante exemplo de como políticas de renda podem jogar um papel crucial na mitigação dos efeitos de graves crises econômicas e de como, ao invés de prejudicarem o crescimento econômico, elas podem ajudar a recuperar a economia.

Assim, com ações de política salarial, políticas sociais e cortes de impostos, o governo logrou incrementar a renda das famílias e sustentar a demanda doméstica, o que contribuiu para que o mercado interno compensasse a queda nas exportações provocada pela retração da demanda externa.

Como resultado, ainda seguindo Berg e Tobin (2011), a estratégia de crescimento do país mudou de um modelo orientado às exportações de commodities (“*export-led commodity-driven model*”) que caracterizou a década anterior à crise, para uma política voltada à elevação do consumo interno e do investimento, exatamente na linha preconizada pelo modelo de consumo de massas implementado pelos governos petistas.

Conseqüentemente, ainda que os bons ventos internacionais tenham cessado e a economia brasileira tenha entrado em fase de estagnação em 2014 e 2015, os resultados sociais e econômicos positivos de doze anos de aplicação do modelo de consumo de massas são incontestáveis e mudaram a face do país.

De um país com uma incontável legião de miseráveis a outro não mais integrante do “mapa da fome” da ONU. De um país historicamente campeão mundial das desigualdades a outro capaz de exportar ao mundo programas de combate à pobreza e de liderar esforços distributivistas. De um país crônica e completamente vulnerável aos humores da economia internacional a outro que possui enorme capacidade de enfrentamento de suas crises.

Os dados econômicos e sociais aqui elencados demonstram de maneira inequívoca que o modelo de desenvolvimento pelo mercado de consumo de massas

alcançou, durante quase doze anos, seu objetivo de produzir crescimento econômico por meio de distribuição de renda. A proposta do círculo virtuoso deflagrado por aumentos salariais contínuos e políticas sociais distributivas para impactar positivamente demanda, investimentos e produtividade, funcionou de maneira exuberante até 2010 e no quadriênio seguinte, já em rota de estagnação do crescimento econômico, ainda demonstrava energia suficiente para proporcionar “enigmas” à teoria econômica convencional, como a manutenção de níveis historicamente baixos de desemprego e de informalidade do mercado de trabalho em meio a essa estagnação econômica.

Nesse sentido, a reeleição da Presidenta Dilma Rousseff, num contexto de economia estagnada, crise política e forte cerco midiático<sup>83</sup>, não tendo ela nem sombra do carisma pessoal de seu antecessor e padrinho político, deveu-se, em boa medida, ao legado socioeconômico do modelo de consumo de massas e à importância desse legado para a resistência da coalizão desenvolvimentista, tema que é objeto do capítulo 5 desta tese.

A mudança no comando da economia no início do segundo mandato de Dilma ascendeu amplo debate sobre o balanço e o futuro do modelo de consumo de massas. Há desde os que, no campo da oposição liberal, afirmam ter ele se revelado um desastre para o país, passando pelos que reconhecem seus feitos, mas consideram-no esgotado, até os que consideram ter ele ainda um bom caminho a percorrer a favor do desenvolvimento do país. Voltaremos a esse debate na conclusão deste trabalho<sup>84</sup>.

Como mostrado por Huber e Stephens (2001), a propósito do desenvolvimento do Estado de bem-estar social na Europa, políticas públicas introdutoras de novos regimes de política social influem decisivamente em processos políticos de longo prazo.

Até o início da hegemonia neoliberal na década de 1980, era raro que partidos conservadores revertessem as reformas de bem-estar social instituídas pelos partidos socialdemocratas ou democrata-cristãos. À medida que os cidadãos

---

<sup>83</sup> A respeito do cerco midiático à Presidenta Dilma, as estatísticas do [www.manchetometro.com.br](http://www.manchetometro.com.br), produzido pelo Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública (LEMEP), do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), são contundentes.

<sup>84</sup> O exemplo mais representativo desse último grupo está nos economistas signatários do Manifesto dos economistas pelo desenvolvimento e pela inclusão social, lançado logo após a reeleição de Dilma: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Manifesto-dos-economistas-pelo-desenvolvimento-e-pela-inclusao-social/7/32180> [acesso em 23/02/2015].

desfrutavam os benefícios dessas políticas públicas, especialmente as mais gerais, relacionadas a previdência, saúde e educação, elas passavam a gozar de amplo apoio popular e, conseqüentemente, a oposição a retrocessos passou a ser ainda mais forte que o massivo apoio de que já dispunham quando de sua introdução. Os conservadores geralmente resignavam-se a cada nova reforma instituída e o centro de gravidade da agenda de políticas públicas definia-se pelas inovações propostas pelas forças progressistas da sociedade.

Ou seja, essas políticas transformaram a distribuição de preferências e o universo dos atores, elevando os custos políticos e sociais da mudança para outro regime. Trata-se de um efeito de dependência da trajetória que eles chamam de “efeito catraca” das políticas públicas, que corrobora a abordagem de Pierson (2006) sobre as políticas públicas como instituições.

À luz dessa abordagem e dos dados disponíveis, fica evidente que as políticas sociais implantadas pelo governo Lula transformaram as preferências políticas da população e alteraram o balanço de distribuição dessas preferências entre os atores políticos e sociais<sup>85</sup>.

Especialmente no que diz respeito ao Programa Bolsa Família, e à política de valorização do salário mínimo, a dependência da trajetória e o “efeito catraca” desencadeados por essas políticas sociais podem ser facilmente identificados na postura dos principais oponentes tanto de Lula quanto de Dilma nas eleições presidenciais de 2006, 2010 e 2014.

Com efeito, embora tivessem criticado desde o início essas políticas como insustentáveis, populistas e eleitoreiras e contassem entre seus apoiadores com críticos ferozes a elas, Serra, Alckmin e Aécio, não apenas não endossaram essas críticas como se comprometeram publicamente durante as respectivas campanhas eleitorais a manter e até ampliar essas políticas<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Sobre a aprovação ampla a essas políticas pela população, ver a pesquisa “Medindo o Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira Através dos Resultados do Bolsa-Família”, coordenada por Lena Lavinias do IE/UFRJ. [file:///C:/C:/C3%AAncia%20Pol%C3%ADtica/Doutorado/Tese/Politica%20Social/Lena%20LAVINIAS%20UERJ\\_relatori\\_o\\_finep\\_percep%C3%A7%C3%A3o%20desigualdade.pdf](file:///C:/C:/C3%AAncia%20Pol%C3%ADtica/Doutorado/Tese/Politica%20Social/Lena%20LAVINIAS%20UERJ_relatori_o_finep_percep%C3%A7%C3%A3o%20desigualdade.pdf).

<sup>86</sup> A posição do PSDB sobre o Bolsa Família oscilou de sua condenação em bloco, como populista e eleitoreiro, ao argumento de que se tratava de uma mera continuação dos programas sociais de FHC (<http://www.psdb.org.br/bolsa-esmola-editorial/> e <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-05-16/defendido-por-aecio-neves-bolsa-familia-ja-foi-taxado-de-bolsa-esmola-pelo-psdb.html>) acesso em 04/02/2015]. Quanto à política de valorização do salário mínimo, o PSDB transitou de uma posição contrária a aumentos reais acima da inflação ou do crescimento da produtividade da economia, quando era governo, para uma posição favorável a aumentos até maiores que os propostos pelo

Da perspectiva do modelo teórico de mudanças institucionais graduais, defendido por Mahoney e Thelen (2010), há uma incongruência na trajetória do PT. Conforme essa abordagem, seria de esperar que o tipo predominante de mudança institucional a partir da chegada do PT ao Governo Federal se desse por derivação – mudança de impacto das regras vigentes devido a modificações no ambiente (condições externas às instituições) –, dado o fato de o PT ter passado a dispor, no Governo Federal, de alto grau de discricionariedade na aplicação das regras, ao mesmo tempo em que enfrenta elevado poder de veto dos defensores do *status quo*.

E o tipo de agente de mudança associado a esse padrão de mudança institucional é o simbiote, na sua variação parasita, aquela que prospera em instituições e sob regras que não criou e aproveita-se das ambiguidades dessas regras em proveito próprio e minando as instituições.

Todavia, podemos interpretar a trajetória do PT, a partir de Mahoney e Thelen (2010), como agente de mudança institucional, transitando do padrão insurgente, em seus anos iniciais – greves contra a lei; recusa ao colégio eleitoral que elegeu Tancredo –, para o padrão subversivo, a partir de seu ingresso e sistemática participação nas disputas eleitorais, embora continuasse a defender uma mudança de regime econômico e social, até chegar ao Governo federal, em 2003, quando assume um padrão simbiote. Mas não na versão parasita e sim na sua variação mutualista, a daquele agente de mudança que prospera em instituições e sob regras que não criou e que se aproveita das ambiguidades dessas regras para reforçá-las, ao mesmo tempo em que se beneficia delas, produzindo um padrão de mudanças institucionais por conversão, quando há reinterpretação ou aplicação em modos inovadores das regras pré-existentes.

Como visto, a implementação pelo PT do modelo de consumo de massas representou um aprofundamento do arcabouço institucional desenvolvimentista legado pela Constituição Federal de 1988. Ou seja, o PT, como agente de mudança institucional, nesse processo, efetivamente prosperou sob regras que não criou (ao contrário, combateu em boa medida e por um bom tempo), se aproveitou das ambiguidades dessas regras para aprofundar seu conteúdo desenvolvimentista e ao

---

governo, quando na oposição (<http://161.148.1.43/portugues/documentos/2000/pr000322.asp>; <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc01099904.htm> e <http://www.psdb.org.br/alvaro-dias-defende-salario-minimo-de-r60000/>) [acesso em 04/02/2015].

mesmo tempo se beneficiou delas, produzindo um padrão de mudanças institucionais por conversão, como aconteceu com as políticas sociais, especialmente a de valorização sustentada do salário mínimo e o Programa Bolsa Família.

#### **4. O Bndes e o Novo Padrão de Desenvolvimento Brasileiro<sup>87</sup>.**

Uma das mais influentes tentativas recentes de conceituar a natureza das mudanças institucionais graduais e incrementais inicia-se com o exemplo da Câmara dos Lordes britânica, que sobreviveu à construção do Estado democrático no Reino Unido, transitando, ao longo desse processo, de bastião de interesses aristocráticos excludentes a instituição campeã dos direitos e liberdades civis naquele Estado (Mahoney e Thelen, 2010).

Embora bem menos dramática e espetacular, podemos reconhecer uma mudança institucional análoga experimentada pelo BNDES. Concebido dentro do projeto nacional-desenvolvimentista do segundo governo Vargas (1951-1954), para apoiar a estratégia de industrialização via substituição de importações, o BNDES atravessou os anos da ditadura militar (1964/1964), quando suas prioridades se voltaram à indústria de bens de produção, energia e início de uma atuação voltada a projetos sociais; os governos Collor, Itamar e FHC (1990/2002), em que o foco passou a ser o processo de liberalização e privatização da economia brasileira; e, finalmente, os governos Lula e Dilma (2003/2014), com a retomada de um papel ativo do banco na promoção de uma política industrial e da inserção competitiva do país na economia global.

Assim, uma boa motivação atual para refletir sobre o papel desempenhado pelo BNDES nas mudanças institucionais do desenvolvimento brasileiro é tentar compreender os fatores determinantes dessa trajetória que o levou de instrumento

---

<sup>87</sup> O BNDE transformou-se em BNDES em 1982, com a incorporação do “Social” ao nome e do “S” à sigla, a partir do Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982, que criou – vinculando seus recursos ao banco – o Fundo de Investimento Social-Finsocial, baseado em contribuição social sobre o faturamento das empresas. Optou-se aqui pela adoção da designação contemporânea desde o início da narrativa histórica para enfatizar o traço de continuidade institucional que é, justamente, um dos objetos de estudo da pesquisa.

financeiro para a implementação de políticas industriais no país à condição de terceiro maior banco de desenvolvimento do mundo<sup>88</sup>.

Conforme Schneider (1994), por quase três décadas desde sua criação, em 1952, o BNDES “estabeleceu novos padrões de institucionalização que tiveram amplo impacto sobre a burocracia econômica e o processo de formulação de políticas em geral” no Brasil. Em meio a um ambiente burocrático profundamente arcaico, débil e patrimonialista, “o banco estabeleceu o padrão de profissionalismo administrativo e seus técnicos tinham a reputação de serem os mais competentes do Brasil”. O Bndes também cultivou uma mentalidade de desenvolvimento nacionalista e muitos de seus técnicos, bastante valorizados e requisitados, deixaram o banco para disseminar sua institucionalização, profissionalismo e desenvolvimentismo nacionalista a outras partes da burocracia brasileira.

Na leitura analítica que empreendem da literatura acadêmica sobre o Bndes, Torres F<sup>o</sup> e Costa (2012) identificam a seguinte periodização da história do banco, referenciada em seus sucessivos focos principais de atuação:

- 1952 a 1964: financiamento da infraestrutura e indústria de insumos básicos;
- 1964 a 1984: financiamento da indústria de base e socorro a empresas em situação falimentar;
- 1985 a 2002: financiamento à exportação e privatização; e
- 2003 a 2011: financiamento à retomada do crescimento sustentado por ciclo de investimentos e atuação contra-cíclica frente à crise econômica mundial.

Esses autores também apresentam interessante panorama dos debates teóricos e ideológicos sobre o papel do Bndes, travados ao longo da história do banco, contrapondo “monetaristas” e “estruturalistas”, “cosmopolitas” e “nacionalistas”, “liberais” e “desenvolvimentistas”.

Nessa mais recente e presente contraposição, a principal questão levantada pelos liberais é a defesa da tese do “*crowding out effect*”, de que o banco inibiu a formação de um mercado de capitais robusto no país devido a suas taxas de juros

---

<sup>88</sup> A esse respeito, IDB (2013), Ferraz e outros (2013) e Coutinho (2014).

mais baixas, que provocaram uma dependência nociva das empresas em relação aos financiamentos públicos.

Os desenvolvimentistas, por sua vez, insistem no papel estratégico do banco para viabilizar os financiamentos de longo prazo, que não seriam realizados pela iniciativa privada, e sustentar os níveis de investimentos no país. Eles justificam a existência do BNDES para corrigir a lógica do mercado, realocando recursos para setores estratégicos para o país ou socialmente prioritários, mas não tão lucrativos e atraentes para empreendimentos particulares.

Ainda segundo Torres F<sup>o</sup> e Costa (2012), *“a abordagem desenvolvimentista defende que o BNDES foi autenticamente Banco de Desenvolvimento apenas quando houve planejamento oficial no Governo Federal, durante o Plano de Metas (anos 1950), o II PND (anos 1970) e o PAC (anos 2000), ou seja, na metade de sua existência de 60 anos”*, sendo que nos demais períodos prevaleceu uma gestão voltada à estabilização macroeconômica ou à execução de política pública específica como o Programa Nacional de Desestatização.

Corroborando essa percepção, diretores do Bndes entrevistados consideram ter havido nítida inflexão da atuação do Banco, a partir do governo Lula, em direção a um projeto de caráter neodesenvolvimentista, inflexão caracterizada, especialmente, pela adoção de uma política industrial ativa, ausente no governo anterior (Ferraz, 2014; Lacerda, 2014 e Gaspar, 2014).

Segundo Gaspar (2014), além do papel central do Bndes nesse projeto, por meio de ativa política de crédito de longo prazo, também tiveram papel fundamental a política de conteúdo mínimo nacional nas compras governamentais, voltada ao fortalecimento de cadeias produtivas locais, e a política de incentivos fiscais à indústria nacional.

Também sobre a citada inflexão, Lacerda (2014), embora reconheça a importância da estabilização macroeconômica promovida pelo Plano Real, considera que o processo de privatizações, comandado pelo Bndes, foi muito apressado, sendo que a transferência de dívidas das estatais privatizadas para o Tesouro acabou esvaziando uma das vantagens que o processo poderia ter, do ponto de vista do reequilíbrio fiscal do Estado. Nesse sentido, a situação do país no início do governo Lula era extremamente delicada e a atuação do Banco, a partir de então, foi

um divisor de águas para a construção de um novo modelo de economia de mercado.

Ferraz (2014) considera ter havido uma mudança nos padrões de atuação do Banco a partir do governo Lula; gradual, mas significativa, e que começa com uma mudança organizacional ainda no primeiro ano de governo, na gestão de Carlos Lessa, com a redução de superintendências, mas ainda sem muita alteração na carteira de financiamentos. Nesse momento, já começa a aparecer outra inflexão importante, que é a emergência do mercado latino-americano como prioridade na política de investimentos do país.

Ele também considera ter havido uma mudança importante do primeiro para o segundo mandato de Lula e, nesse sentido, o grande ponto de inflexão teria sido o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, em 2007, cuja ação se conjugou com (e potencializou) iniciativas de política industrial como a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial-CNDI e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial-ABDI, além da lei de incentivos fiscais à pesquisa e ao desenvolvimento de inovação tecnológica (Lei nº 11.196/2005, “Lei do Bem”).

Finalmente, Ferraz (2014) destaca que a política anticíclica que o Bndes capitaneou a partir da crise de 2009, é focada no investimento, que por sinal vem crescendo à frente do produto (PIB) há vários anos, mas cuja demanda vem assumindo características cada vez mais complexas e de longa maturação.

É esclarecedor confrontar essas percepções com a perspectiva liberal sobre o papel do Bndes, muito bem sintetizada em Canêdo-Pinheiro e outros (2007), para quem o Brasil não precisa de política industrial. Segundo eles, mesmo nos países do Leste Asiático comumente apontados como casos de sucesso do uso desse tipo de política de intervenções verticais do Estado, a verdadeira explicação para seus resultados positivos estaria no uso de políticas horizontais que comprovadamente contribuem para o desenvolvimento: política fiscal austera, ajuste fiscal de qualidade, controle da inflação, incentivo à poupança, investimento em capital humano e em infraestrutura.

Para os autores, intervenções setoriais somente fazem sentido na presença de falhas de mercado significativas, e muitas das falhas apontadas teoricamente

como justificativas para o uso de política industrial não encontram respaldo empírico de sua relevância.

Contrariamente a essa abordagem, a política industrial foi assumida como uma tarefa pelo governo Lula desde o início, como algo complementar à política econômica e não oposta ou antagônica a ela. De acordo com De Toni (2013),

havia uma orientação clara de aumentar e qualificar as interfaces sociais em especial com as várias clientelas de programas governamentais e potencializar a dinâmica do mercado interno. A política industrial era um destes programas, assumido explicitamente logo no primeiro ano, com a circulação interna dos primeiros textos (já havia uma referência explícita no programa eleitoral de 2002). A perda de dinamismo da indústria era um dos critérios justificadores da política industrial (De Toni, 2013).

Todavia, a convicção do governo sobre a importância da política industrial não se traduziu numa estratégia unitária e coerente sobre como exatamente deveria ser essa política. Prova disso é que ao longo de dez anos foram editadas três versões da política industrial: em março de 2004, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior-PITCE; em maio de 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo-PDP; e, finalmente, em agosto de 2011, o atual Plano Brasil Maior-PBM, já no governo Dilma.

E na formulação de cada uma delas o contexto econômico nacional e internacional em que surgiram acabou sendo muito mais determinante do que uma concepção estratégica robusta e previamente definida. A esse respeito é bastante esclarecedora a interpretação que faz Kupfer (2013) dessa trajetória:

Refletindo o contexto da crise cambial de 1999, a PITCE buscava enfrentar o problema da vulnerabilidade externa. Para tanto, concebeu uma política ativa de agregação de valor às exportações com base na inovação. O foco da PITCE foi direcionado para setores intensivos em tecnologia como bens de capital, semicondutores e software que poderiam transmitir ganhos de produtividade para o restante da indústria, além de abrir oportunidades para desenvolver o sistema nacional de inovação.

Porém, a rápida e intensa melhora dos termos de troca do comércio exterior brasileiro fez o serviço já em 2004, propiciando desde então saldos comerciais exuberantes a partir dos próprios produtos básicos e não dos produtos de maior conteúdo tecnológico projetados pela PITCE. Com isso, o fluxo de capitais externos inverteu a direção, o real apreciou-se, o PIB acelerou, enfim, houve uma verdadeira ruptura no cenário econômico que havia fornecido o diagnóstico de base da PITCE poucos anos antes (Kupfer, 2013).

Apesar disso, Kupfer considera ter a PITCE deixado um importante legado de fortalecimento da base institucional da política industrial e tecnológica, especialmente com a criação do CNDI e da ABDI, além dos marcos legais de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo (Lei nº 10.973/2004, “Lei da Inovação”) e de incentivos fiscais à pesquisa e ao desenvolvimento de inovação tecnológica (Lei nº 11.196/2005, “Lei do Bem”).

Essa transformação radical nas condições da economia brasileira levou à formulação da PDP, sob uma nova racionalidade:

o Brasil encontrava-se ao final de 2007 com os fundamentos macroeconômicos em ordem e recém agraciado com o grau de investimento, com implicações positivas sobre a confiança e a redução do custo de capital. Crédito, mercados de capitais, emprego e salários estavam em expansão enquanto as empresas encontravam-se capitalizadas, prontas para investir. Com o mote "inovar e investir para sustentar o crescimento", a PDP visou exatamente alavancar esse processo de investimento. Para tanto, construiu um minucioso mapa de ações abrangendo 25 setores dentre candidatos a se consolidarem como líderes mundiais, a receberem programas de fortalecimento da competitividade ou abrigarem ações de mobilização em áreas estratégicas. Contudo, a grande crise financeira internacional, que atingiu seu ápice poucos meses após o lançamento da PDP, colocou em xeque as diretrizes da política. Com isso, a PDP acabou exercendo mais um papel anticíclico - sem dúvida crucial para a saída em V da crise já em 2010 - e menos a esperada função transformadora do padrão de investimento da economia (Kupfer, 2013).

Finalmente, elaborado sob a expectativa de que o pior da crise havia ficado para trás, o PBM concentrou-se na criação de competências voltadas ao adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor. Todavia,

[a] frustração daquela expectativa aliada aos sinais cada vez mais visíveis de acirramento da concorrência internacional nos mercados interno e externo foram forçando o plano a se direcionar para a defesa do mercado doméstico e a recuperação das condições sistêmicas da competitividade, com foco mais diretamente nos fatores formadores do custo-país e menos nas ações estruturantes de seus programas setoriais (Kupfer, 2013).

O que essa trajetória revela é que embora seja evidente a inflexão na estratégia de atuação do Bndes a partir do governo Lula, apontada na literatura e por seus atuais dirigentes, essa mudança de rumos não foi efetivamente fruto de uma concepção estratégica robusta e previamente definida de política industrial e a razão para isso pode estar no contexto político, como sugere Kupfer:

não se deve rejeitar a possibilidade de que o curto-prazismo que marcou os primeiros dez anos do retorno da política industrial no Brasil seja um reflexo da ausência de coesão política e social em torno de um projeto futuro de indústria no país. Essa segunda razão, se realmente válida, ajuda a entender porque a co-evolução entre instituições e políticas continua truncada no país - e não somente na política industrial (Kupfer, 2013).

Essa hipótese sugerida por Kupfer, da ausência de coesão política e social em torno um projeto de indústria de longo prazo para o país, pode estar também no centro da explicação do fato, analisado no próximo capítulo, de que a atual coalizão desenvolvimentista, diferentemente da coalizão que sustentou o nacional-desenvolvimentismo nas décadas de 1950 e 1960, é mais distributivista que industrialista.

Quer dizer, há muito mais coesão política e social hoje em torno de um projeto de desenvolvimento distributivista, dependa ele do crescimento da indústria ou de qualquer outro setor, como o agronegócio, do que para sacrificar os avanços distributivos com uma política de desvalorização cambial, favorável à industrial local, por exemplo.

Mas qual foi o papel desempenhado pelo Bndes na formulação e na implementação dessas várias tentativas ou versões de políticas industriais?

Segundo De Toni (2013), o Bndes teve pouca participação institucional na formulação da PITCE, influenciando muito pouco na sua formulação estratégica e se concentrando na operação de linhas compatíveis com suas diretrizes. Diferentemente do caso da PDP, quando o banco já se engajou institucionalmente na sua concepção.

A partir do Plano Brasil Maior esse engajamento institucional do Banco na estratégia de desenvolvimento do governo se consolida, inclusive com vários aportes do Tesouro para viabilizar o financiamento das ações estratégicas e de longo prazo previstas no plano.

Entretanto, todos os esforços no sentido de promoção da indústria do país não foram capazes de conter o processo de desindustrialização precoce<sup>89</sup>, que vem

---

<sup>89</sup> No debate econômico sobre desindustrialização, costuma-se referir a uma desindustrialização “natural”, que seria aquela observada nas economias desenvolvidas maduras, com a perda relativa do peso da indústria em detrimento de setores de serviços de alta tecnologia e valor agregado (a “indústria do conhecimento”). A desindustrialização precoce é a que se dá em economias ainda em

dos anos 1990, e a conseqüente perda de competitividade dos produtos de maior intensidade tecnológica e valor agregado na Balança Comercial do país. Apesar do impressionante volume de recursos disponibilizados pelo Bndes, das ações de desoneração tributária, da política de conteúdo nacional nas compras públicas e de outros estímulos oficiais, a indústria segue perdendo terreno tanto na pauta de exportações quanto em participação no PIB. Ou seja, a política industrial não foi capaz de produzir uma real transformação produtiva no país.

Como observa Nicolsky (2010):

[já] tivemos a quinta indústria de bens de capital do mundo e hoje temos apenas a décima quarta, com muito menos conteúdo tecnológico próprio. Isto é a desindustrialização! Entre 2006 e 2009, o déficit do comércio exterior em produtos de maior valor agregado e alta intensidade tecnológica quase quadruplicou, alcançando 45 bilhões de dólares, enquanto exportávamos cada vez mais commodities.

A conseqüência dessa inconsistente política industrial é que o crescimento da indústria de transformação tem sido inferior ao do PIB. De 1995 a 2009, enquanto a produção interna bruta total cresceu 46,7%, a indústria de transformação registrou um acréscimo de apenas 20,3%, passando a representar apenas 13,3% do PIB, cerca da metade da parcela que já teve, o que significa menor oferta de empregos de qualidade nos centros urbanos e menor massa salarial na economia (Nicolsky, 2010).

E como conseqüência nefasta dessa situação para a economia brasileira:

Exportamos cinco toneladas de soja ou quatro de minério de ferro pelo preço de um laptop, cuja produção gerou muito mais empregos e renda (Nicolsky, 2010).

De fato, os dados sobre a perda do peso relativo da produção e das exportações industriais na economia brasileira nas últimas duas décadas são incontestáveis. Se em 2006 as exportações de manufaturados representavam 54,3% do total das exportações do país, os semimanufaturados, 14,2%, e os básicos 29,3%, em 2014 esses números já haviam mudado para 35,6%, 12,9% e 48,7, respectivamente<sup>90</sup>.

Todavia há que se ponderar sobre as causas do fenômeno. Numa avaliação apressada, se poderia concluir simplesmente que a política industrial da década

---

desenvolvimento e que não chegaram naquele patamar de maturidade, como a brasileira, por força de desequilíbrios cambiais e da balança comercial (Oreiro e Feijó, 2010).

<sup>90</sup> Ver MDIC: "Balança Comercial Brasileira - Dados Consolidados" e IBGE: "Exportação Brasileira dos Setores Industriais por Intensidade Tecnológica".

petista fracassou. Mas se os setores de maior intensidade tecnológica e valor agregado, apoiados por financiamentos do Bndes, efetivamente conseguiram aumentar seu volume de exportações<sup>91</sup>, a causa principal do fenômeno deve estar no acirramento da competição industrial internacional, agravada por nosso ingresso tardio no clube dos países industrializados, e também na guerra cambial voltada ao favorecimento da competitividade das exportações dos países<sup>92</sup>.

Essa última é a causa principal há anos diagnosticada por Bresser-Pereira (2012) em sua “macroeconomia estruturalista do desenvolvimento”, que prega a existência de duas taxas de câmbio de equilíbrio, a corrente, que permite condições razoavelmente favoráveis à balança comercial com base em produtos básicos e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial, mais desvalorizada, que é a que favorece as exportações industriais do país. Para Bresser-Pereira, a taxa de câmbio abaixo de R\$ 3 por U\$ 1, como acontece desde o Plano Real estaria abaixo do equilíbrio industrial.

Com relação à competição internacional, Coutinho (2014) destaca o acirramento da concorrência mundial na exportação de produtos de alto valor agregado e alta tecnologia, especialmente após a eclosão da crise financeira mundial, em 2009. Nesse sentido, salienta a importância do foco dos financiamentos do Bndes, direcionados prioritariamente a esses setores, com destaque para a exportação de serviços de engenharia (construção de portos, hidrelétricas, estradas, etc.), que representam o ápice da competência tecnológica dos países.

---

<sup>91</sup> As exportações brasileiras de produtos manufaturados atingiram o valor de US\$ 10,7 bilhões entre janeiro e maio de 1996, o que representou 56,5% do valor total das exportações do país naquele período. No mesmo período, em 2002, esse valor foi de US\$ 12 bilhões (crescimento de 12%) e representou 57,3% do valor total das exportações. Em igual período de 2014, o valor das exportações de manufaturados atingiu US\$ 31,3 bilhões (crescimento de 260% sobre 2002!), mas sua participação no valor total exportado havia caído a 34,8%. “Exportação Brasileira por Fator Agregado”. Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1161> [acesso em 23/06/2015]. Evidentemente, pois, a desindustrialização em curso na pauta de exportações do país tem a ver com o crescimento exponencial da exportação de commodities, não com retração na exportação de manufaturados.

<sup>92</sup> Há ainda outro aspecto muito importante que frequentemente tem sido negligenciado nesse debate e que diz respeito a uma mudança estrutural no perfil da indústria de alta tecnologia. Setores inteiros que tradicionalmente são classificados como de baixa tecnologia (especialmente extrativista e agropecuário), por oposição ao setor industrial, há muito deixaram de ser sinônimo de baixa tecnologia e de baixo valor agregado. Pense-se, para ficar em dois exemplos caros às exportações brasileiras, na complexa cadeia produtiva do petróleo e no impacto da tecnologia na revolução de produtividade da agroindústria do país nas últimas décadas, capitaneado pelas pesquisas da Embrapa.

Assim, o Bndes, que havia sido transformado em agência de implementação do programa de privatizações, na gestão FHC, foi transformado, no Governo Lula, no núcleo de uma rede institucional voltada à coordenação das atividades de desenvolvimento, visando à implementação de uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior, *“numa atividade de fomento ao setor privado de magnitude e amplitude tais que não se tem paralelo na América Latina, em termos do significado, porte e diversidade de linhas de atuação”* (Boschi, 2007, p. 312).

Como observou Schneider (2012), a carteira de crédito do BNDES cresceu dramaticamente na década de 2000, dobrando de 2% para 4% do PIB entre 2000 e 2010 e superando os empréstimos do Banco Mundial-Bird e do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID.

E com a significativa contribuição dessa atuação, observam Torres F<sup>o</sup> e Costa (2012),

desde a retomada do crescimento, em 2004, a economia brasileira atravessou o mais longo e intenso ciclo de investimento desde os anos 1970. Por dezenove trimestres, o investimento cresceu em média duas vezes mais que o PIB.

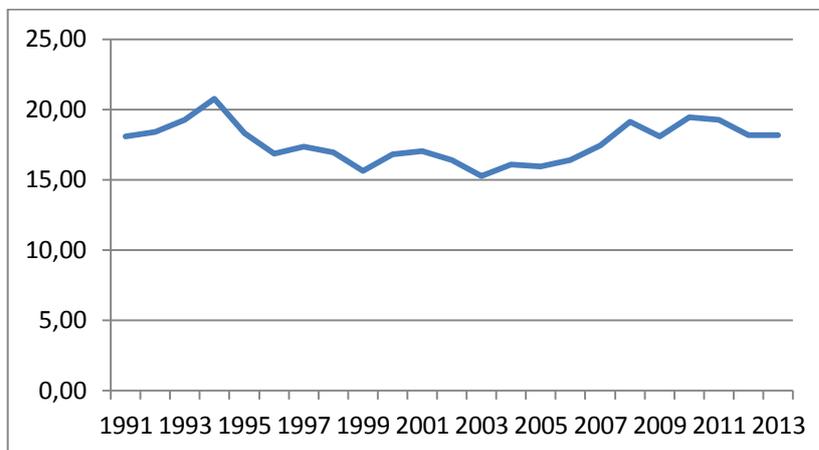
Essa análise traz uma implicação muito importante para a questão do papel do Bndes na implantação do novo padrão de desenvolvimento associado ao modelo de consumo de massas. Ela revela a inexatidão da crítica muito comum de que o novo padrão de desenvolvimento, por privilegiar o consumo de massas, estaria despreocupado ou menosprezando a questão do investimento.

Nada mais distante da realidade. Afinal, como pode ser despreocupado com o investimento um modelo de desenvolvimento que por dezenove trimestres consecutivos propiciou ao investimento crescer, em média, duas vezes mais que o PIB?

E não só isso. Em verdade, a taxa de investimentos como percentual do PIB, que vinha caindo continuamente desde 1994 (quando estava em 20,75%) inverte nitidamente essa tendência a partir de 2003 (quando estava em aproximadamente 15%), vale dizer, da entrada em ação do modelo de consumo de massas, e passa a apresentar consistente trajetória de elevação só interrompida com a crise internacional, em 2009, e a partir de 2012, mas assim mesmo mantendo-se em torno

dos 18%, ou seja, em patamar superior ao de toda a segunda metade da década de 1990, como vemos no gráfico:

**Gráfico 9: Taxa de investimento anual sobre o PIB (1991-2013)**



Fonte: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

E mesmo com a estagnação econômica, a partir de 2013, a taxa de crescimento anual do investimento ainda contribuía com 6,3% para o crescimento do PIB nesse ano (de 2,3%), contra 2,3% do consumo das famílias e 1,9% do consumo do governo (Coutinho, 2014).

O resultado não deveria surpreender. Basta lembrarmos da estrutura do modelo de consumo de massas, especialmente da “Roda Castro-Bielschowsky”, para ver que o aumento do consumo é ponto de partida e motor da engrenagem, não toda ela. Um de seus componentes é exatamente o aumento de investimentos induzido pela demanda, o que também se concretizou.

Com relação às micro, pequenas e médias empresas e ao impacto da atuação do Banco sobre os níveis de emprego no país, vimos anteriormente que entre 2007 e 2013 o número dessas empresas apoiadas pelo BNDES saltou de 41 mil para 275 mil, com a disponibilização de recursos saltando de R\$ 16 bilhões para R\$ 64 bilhões, contribuindo, assim para a criação ou a preservação de cerca de 6 milhões de empregos, aproximadamente 12% de todo o emprego formal no país (Coutinho, 2014).

Numa crítica bastante representativa do embate entre a coalizão desenvolvimentista e seus adversários liberais, Lazzarini (2011) investigou como

evoluiu o grau de entrelaçamento societário das empresas brasileiras desde o processo de privatizações e de liberalização da economia, a partir de 1996. E concluiu que entidades do governo (especialmente Bndes e fundos de pensão de estatais) e alguns grupos privados domésticos haviam aumentado sua inserção nas redes de propriedade. Portanto, contrariamente à sabedoria convencional, a participação do governo não teria se reduzido, mas sim apresentado um grau de aglomeração de redes de propriedade maior.

Em contraste com o senso comum, o que ele caracteriza como um “Capitalismo de laços”, baseado na aglomeração e concentração de conexões entre atores das redes de propriedades societárias, teria se tornado ainda mais forte após privatizações.

A maior parte dessa aglomeração e centralização de propriedades societárias no Estado ocorreu no Governo Lula, ideologicamente afinado com essa maior intervenção e apoiando-se na estrutura do processo de privatização (que usou muitos recursos públicos) para esse fim.

Lazzarini analisou as redes proprietárias de 804 empresas em 1996, 2003 e 2009, para avaliar como reagiu o capitalismo de laços brasileiro às perturbações de abertura comercial e financeira, privatizações e abertura de capital em bolsa, ocorridas no período.

Seria de se esperar que essas mudanças apontassem na direção de uma economia de mercado, mais liberal, mas, surpreendentemente, com elas (ou após elas) o capitalismo de laços tornou-se ainda mais forte.

Dois fatores explicariam esse resultado surpreendente: (1) houve maior aglomeração no grupo de proprietários, e (2) emergiram atores de ligação de elevada centralidade, que ele chama de conectores de aglomerações, sendo os principais desses atores o Bndes e os fundos de pensão. Com isso, a participação direta ou indireta do governo na economia e seu potencial de controle sobre atividades produtivas não diminuiu, mas aumentou após privatizações.

Ainda segundo Lazzarini (2011), o governo Fernando Henrique acionou os fundos de pensão nas privatizações para minimizar as críticas de entrega do país a estrangeiros. Lula se aproveitou dessa estrutura para implementar sua política, mais intervencionista.

Um dos problemas sérios dessa abordagem diz respeito a sua metodologia. Como o autor optou pela desconsideração do peso das participações societárias na composição do índice chave da análise (de aglomeração/centralização), pode-se incorrer em distorções imensas, na medida em que um ator com várias participações acionárias mínimas é tratado como mais presente no mercado que outro com poucas participações robustas, vale dizer, com efetivo poder decisório sobre estratégias empresariais.

Mas o problema central com a aplicação desse índice e nas conclusões daí derivadas é que se o Bndes só participasse de uns poucos grupos de “campeões” (exatamente na linha criticada pelo livro, de favoritismos e de promiscuidade entre o público e o privado) seu índice de aglomeração/centralização seria baixo.

Como, ao contrário, o Banco diversificou e pulverizou apoios e investimentos (o que, além de mais democrático, é o que se espera de um banco público de desenvolvimento), esse índice aparece absurdamente alto (demonstrando o fato de o Bndes ser a instituição com maior quantidade de participação em empresas do país), o que leva Lazzarini a eleger o Banco como símbolo do novo Leviatã brasileiro.

Numa palavra, se qualquer empresário tem acesso ao Bndes e a seu apoio, então não há favoritismos e, do ponto de vista público, o Banco é ótimo.

O que temos aí é democratização do capitalismo, via banco público, ao invés de cartelização ou clientelismo, como quer Lazzarini (2011).

Outra crítica que a atuação do Banco tem recebido frequentemente nos anos recentes diz respeito à estratégia de “escolha de vencedores”, eleição de empresas campeãs nacionais: sua colaboração ativa para processos de fusão e de aquisição resultantes na formação de grandes conglomerados multinacionais brasileiros com alta competitividade e expressiva parcela de participação em seus ramos de atuação no mercado mundial (Brazil Foods, JBS Fribo, Ambev).

A atual direção do Bndes vem sistematicamente rejeitando essa crítica, que considera falaciosa, na medida em que as grandes companhias que pedem financiamento ao Banco, na realidade já seriam vencedoras e não foram forjadas pelo Bndes. Elas enfrentaram longos períodos de instabilidade e de volatilidade econômica e sobreviveram. Ganharam eficiência e competitividade e têm enorme

potencial de crescimento. Na visão do Banco, o que ele faz é tão somente apoiar esses grupos, com o objetivo de contribuir para o aumento do volume de investimentos na economia do país.

Também em resposta a essa crítica de favorecimentos a poucos grupos econômicos e em bom resumo do ponto de vista desenvolvimentista sobre a matéria, Torres F<sup>o</sup> e Costa (2012) afirmam:

defender isonomia entre empréstimos dirigidos aos grandes grupos, responsáveis pelos principais projetos em andamento, sobretudo os ligados à Petrobrás e às micros, pequenas e médias empresas era desculpa antes adotada para não se escolher o caminho do desenvolvimento, o que era coerente com a *atitude passiva pró-mercado*. Em nome de “não privilegiar clientes”, emprestava-se apenas para se privatizar o patrimônio público.

Mas para além do debate teórico, político e ideológico sobre o papel do Estado e modelos de mercado, cabe também aqui uma reflexão sobre estratégias de desenvolvimentos dos países num mundo de economia globalizada e ampla liberdade de movimentos de capitais.

Nesse sentido, uma dimensão que a crítica ao apoio estatal à formação de grandes multinacionais brasileiras parece desconsiderar é a da geopolítica do capitalismo mundial contemporâneo. Ora, se esses grandes grupos econômicos nacionais não estivessem no mercado, ou fossem muito menores, o cenário mais provável não seria o da disseminação de pequenos produtores domésticos atuando em ambiente de ampla concorrência, mas sim o domínio de amplos setores da economia por multinacionais estrangeiras, como de resto já ocorre em quase todos os segmentos de ponta em que não há grandes grupos nacionais atuando.

Além disso, considerando a tendência inescapável à concentração de capital, não seria melhor para o país ter a economia dominada por multinacionais que podem ser reguladas, produzem aqui, empregam aqui, inovam aqui e pagam impostos aqui do por empresas estrangeiras?

No fundo, trata-se da velha demanda furtadiana pela endogeneização do centro dinâmico da economia brasileira, a que o “furtadiano” Luciano Coutinho, Presidente do Bndes, demonstrou estar atento quando afirmou, em entrevista em julho de 2011, a propósito da proposta de financiamento à frustrada operação de fusão dos grupos supermercadistas Pão de Açúcar e Carrefour:

Todas as grandes economias em desenvolvimento têm suas grandes multinacionais. Os Estados Unidos formaram as suas nos anos 50; os países mais ricos da Europa, na década de 60; o Japão, nos anos 70; e a Coreia do Sul, nos 80. Para a China e a Índia, o mesmo ocorre desde os anos 90. De modo que no Brasil esse fenômeno é até tardio. É justamente esse processo que estamos tentando acelerar. Agora, quem diz que o BNDES deixa de injetar capital nos pequenos e médios negócios passa ao largo dos fatos. A participação dessas empresas no total de financiamentos do banco vem crescendo de forma robusta - passou de 24% para 46% nos últimos três anos. (Revista Veja, 27/7/2011, p. 20).

Também a propósito da geopolítica do capitalismo mundial contemporâneo, uma questão muito importante que tem merecido pouca atenção até aqui é a da institucionalização do bloco das maiores economias emergentes, os BRICS, e especialmente a recente decisão desse bloco, em encontro de cúpula em Fortaleza, de criar um fundo de reserva e um banco de investimentos, cada um com um aporte inicial de US\$ 100 bilhões. Enquanto o primeiro volta-se a uma estratégia solidária e defensiva do bloco para enfrentar crises financeiras, no caso do Banco dos Brics, que já nasce fazendo sombra ao Banco Mundial, trata-se da mais importante inovação no sistema financeiro internacional desde a derrocada do sistema de câmbio fixo de Bretton Woods, no início dos anos 1970, e do choque dos juros estadunidenses, do final daquela década<sup>93</sup>.

Uma maneira como esse debate entre políticas horizontais e escolha de “vencedores” é tratado na literatura sobre política industrial é pela óptica do dilema entre concentração e difusão industrial. E um aspecto muito interessante aí é abordado por Amsden (2009) naquilo que ela denomina o “paradoxo político da distribuição de renda”. Segundo a autora, de modo paradoxal, os países do “resto” (como ela denomina os de industrialização tardia) com distribuição de renda mais igualitárias adotaram estratégias de concentração, enquanto que os países com distribuição de renda mais desiguais adotaram estratégias de difusão.

Segundo Amsden,

[a] associação entre desigualdade de renda e políticas difusionistas é paradoxal porque se os governos (especialmente os governos autoritários) forem vistos como servos dos ricos e poderosos, a concentração de subsídios deveria ocorrer nos casos em que a

---

<sup>93</sup> Sobre o fundo de estabilização e o Novo Banco de Desenvolvimento dos Brics, ver o artigo de Paulo Nogueira Batista Jr. em <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Brics-um-novo-fundo-monetario-e-um-novo-banco-de-desenvolvimento/7/32930> [acesso em 12/03/2015].

distribuição de renda fosse acentuadamente distorcida. (Amsden, 2009).

A solução do enigma está na dimensão política das escolhas que as elites desses países têm que fazer:

Pressupondo-se que a probabilidade de turbulência social aumente com a desigualdade, e pressupondo-se ainda que os tecnocratas sejam avessos ao risco, então, dentro dos limites de um mecanismo de controle recíproco tecnocrático, políticas de difusão e desigualdades existentes de renda devem seguir de mãos dadas (Amsden, 2009).

Independentemente de concordarmos com a interpretação de Amsden, a identificação do paradoxo da distribuição de renda e políticas difusionistas ou concentradoras já é suficiente para nos alertar sobre a importância de não esvaziar a dimensão política do debate, reduzindo-o a simples orientação de política econômica ou desconsiderar a comparação internacional para informá-lo.

Afinal, é realmente intrigante que quanto maior a desigualdade social em um país, mais difusionistas tendam a ser suas políticas industriais e, conseqüentemente, maior é a dificuldade de criar líderes nacionais com habilidades exclusivas e de ponta, como o fizeram Japão, Coreia e outros “tigres asiáticos”.

Torres F<sup>o</sup> e Costa (2012) apontam que os maciços aportes do Tesouro ao Bndes a partir de 2009 apontam para uma mudança de caráter estrutural no padrão de financiamento do Banco, voltada a enfrentar um problema que a retomada do crescimento e a crise de 2008 tornaram explícito: a baixa elasticidade dos Fundos Sociais frente a um forte de crescimento da demanda de fontes de recursos das empresas. Segundo os autores:

O esgotamento do padrão de financiamento do banco de desenvolvimento foi adiado até 2008 pelo uso de mecanismos internos à instituição. Detentor de uma carteira de ativos de boa qualidade, o BNDES pode, ao longo da fase de menor dinamismo do investimento nos anos 1990, acumular um volume maior de ativos líquidos e com elevado potencial de ganhos de capital. Essa folga foi mobilizada, ao longo da segunda metade da década de 2000, ao custo da redução da liquidez própria da instituição, ou seja, pagamentos de juros e amortização frente aos desembolsos, que passou de níveis superiores a 100% em 2004 para percentuais um pouco acima de 70% nos últimos anos.

Com relação ao tipo de mudança institucional verificado nessa trajetória, nos termos da abordagem de Mahoney e Theen (2010), podemos dizer que prevaleceu o

padrão de mudança institucional por conversão (ou bricolagem, nos termos de Campbell, 2010), quando há reinterpretação e aplicação de modo inovador de regras pré-existentes. Isso por ter havido uma importante inflexão em direção a um papel ativo do Bndes no financiamento da política industrial dos governos petistas, e pelo considerável incremento da magnitude dessa atuação, sem que tivesse ocorrido qualquer mudança estrutural ou legal formal de grande impacto.

Com relação ao tipo predominante de agente da mudança institucional, a característica do contexto político é o fraco poder de veto de opositores, dado o elevado grau de insulamento burocrático e de especialização técnica do Bndes. Ao mesmo tempo, no contexto institucional, sua direção gozou de alto grau de discricionariedade na interpretação e na aplicação das regras existentes, o que aponta para a prevalência do tipo de agente de mudança oportunista, na conceituação de Mahoney e Theen (2010).

Se considerarmos a definição desse tipo de agente de mudança que dão Mahoney e Thelen, – ambíguos em suas preferências, seu comportamento de evitar riscos e custos de mudanças reforça a inércia das instituições; quando é agente de mudança, prefere o caminho da conversão (não rejeitar as regras antigas nem introduzir novas) – podemos pensar na ampla adesão do corpo técnico do Bndes ao processo de liberalização econômica e privatizações, conduzido pelo Banco, na década de 1990, e no seu empenho atual na execução da política industrial desenvolvimentista como sinais da ambiguidade e da tendência à inércia institucional, característicos daquele tipo de agente.

Com relação às quatro dimensões fundamentais das capacidades estatais para o desenvolvimento nas sociedades democráticas contemporâneas, abordadas no capítulo 2, a trajetória do Bndes revela, desde seu início, um forte componente de qualidade técnica da burocracia do Estado, a primeira dimensão.

A dimensão do enraizamento dessa burocracia na sociedade, especialmente entre os agentes econômicos, parece ter avançado, ao menos quantitativamente, na medida da impressionante mudança de escala e de magnitude atingidas pela ação do Banco, quase que onipresente na economia brasileira hoje, como mostrou Lazzarini (2011). Resta saber até que ponto esse maior enraizamento se traduz em efetiva relação de parceria, no sentido de Evans (2004).

A dimensão da participação e do controle social sobre as políticas públicas é a que parece mais frágil no arranjo institucional presente do Bndes, como mostra o candente debate sobre a falta de transparência do Banco em suas decisões de políticas e estratégias de financiamento. Não que essa dimensão de capacidade estatal tenha sido alguma vez melhor situada ao longo da trajetória do Bndes. Ao contrário. Como visto, o Banco surgiu no auge da construção de agências burocráticas de excelência, insuladas de influências políticas, durante o apogeu do nacional-desenvolvimentismo.

Finalmente, a dimensão de capacidades estatais em que o Banco parece se sair melhor hoje é a relativa à “habilidade do Estado em produzir bem-estar social”. O enorme incremento de sua atuação é sem dúvida parte importante das melhorias nas condições sociais verificadas nos últimos anos no Brasil, a começar pela enorme contribuição que deu à manutenção de elevados níveis de emprego, mesmo em meio à grave crise internacional, como mostrado por Coutinho (2014).

## **5. A década petista e a Coalizão Desenvolvimentista.**

### **5.1. Constelações de poder e coalizões de defesa.**

A literatura sobre os fundamentos sociais e políticos da disseminação de ideias ou da hegemonia de programas de política econômica tem raízes clássicas (Marx, 1985; Schumpeter, 1964).

Numa vertente mais atual e emergente dessa literatura, Colander e Coats (1989) traçam instigante painel sobre como as ideias econômicas se disseminam entre diferentes tipos de público: economistas, leigos e formuladores de políticas; além de abordarem como se financia essa disseminação.

De modo similar, em estudo sobre a aceitação e a disseminação das Ideias e políticas econômicas keynesianas, no século XX, Hall (1989) identifica três principais abordagens sobre o fenômeno: as centradas nos economistas, as que enfatizam o papel do Estado e aquelas focadas nas coalizões políticas, que incorporam os grupos políticos e sociais no contexto explicativo das políticas econômicas.

Essa última abordagem, desenvolvida recentemente por Peter Gurevitch, enfatiza que as políticas econômicas precisam mobilizar suporte em amplas coalizões de grupos econômicos de cujos votos e boa vontade dependem os políticos eleitos (Hall, 1989, p. 12).

Seguindo a tradição clássica, Gurevitch assinala que a adoção de políticas econômicas (como o keynesianismo) não é um problema apenas de história das ideias, mas de sociologia política. Boas ideias econômicas não vencem sempre. Para se transformarem em políticas precisam da mobilização de consenso a seu favor. Daí porque somente o exame do processo político subjacente permite explicar a adoção de certas ideias e sua transformação em políticas econômicas. No caso específico do keynesianismo, ele aponta a coalizão formada por fazendeiros e associações trabalhistas como essencial à vitória e preponderância, no pós-guerra, daquelas políticas econômicas intervencionistas (Gurevitch, 1989, p. 87 et. seq.).

É essa abordagem que empreendemos neste trabalho, ao encarar a trajetória do modelo de desenvolvimento via consumo de massas como resultado de um processo político em que atores coletivos se empenham pela mobilização de consensos (coalizões) que tornem vitoriosas as políticas que defendem.

Ao mesmo tempo, da análise da mudança institucional, incorpora-se a ideia de que as coalizões não se formam apenas como representantes de instituições alternativas, mas também como movimentos buscando interpretações particulares das regras ambíguas ou contestadas de uma dada instituição (Mahoney e Thelen, 2010).

Como visto anteriormente, na definição de Huber e Stephens (2012) classes sociais são grupos de indivíduos que em virtude dos seus ativos são compelidos a se engajarem em atividades similares no processo produtivo se quiserem fazer o melhor uso desses ativos. Com base nisso, eles identificam as seguintes classes sociais principais na América Latina atual:

- Classe trabalhadora informal;
- Classe trabalhadora manual formal;
- Trabalhadores não-manuais (assalariados de nível técnico e baixa burocracia estatal);
- Pequena burguesia (pequenos empresários);

- Classe dominante (assalariados de nível universitário, alta burocracia estatal, executivos e capitalistas).

Ao combinarmos essa análise da estrutura de classes com uma abordagem teórica desenvolvida na análise de políticas públicas, o Referencial Teórico das Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework – ACF*, em inglês)<sup>94</sup>, conseguimos construir uma ferramenta adequada a nossa abordagem e particularmente útil para interpretar a formação da coalizão desenvolvimentista no Brasil.

O Referencial Teórico das Coalizões de Defesa (Sabatier, 1999 e Sabatier e Jenkins-Smith, 1993 e 1999) considera que as disputas políticas em torno das políticas públicas ocorrem prioritariamente no âmbito de subsistemas (ou domínios) dessas políticas. Cada subsistema consiste no conjunto de atores de uma variedade de organizações públicas e privadas ativamente interessados num problema ou tema e que buscam regularmente influenciar as políticas nesse domínio. Ou seja, trata-se da própria estrutura social subjacente à política pública específica.

Em cada subsistema de política pública atuam coalizões de defesa, compostas por atores de diversas posições e instituições que compartilham crenças normativas e causais e se engajam num grau efetivo de ação coordenada no tempo.

O sistema de crenças de cada coalizão é organizado numa estrutura hierárquica tripartite em que os níveis mais profundos e permanentes constroem e delimitam as possibilidades das crenças mais específicas, superficiais e transitórias:

- a) Núcleo profundo: crenças normativas e ontológicas básicas que operam em todos os domínios (subsistemas) de políticas (p. ex. esquerda/direita);
- b) Núcleo da política: compromissos normativos básicos e percepções causais que abrangem todo o subsistema da política; inclui prioridades de valores, diagnósticos e estratégias para alcançar valores da coalizão; constitui o cimento fundamental das coalizões;

---

<sup>94</sup> Sobre a tradução e para uma exposição mais detalhada do ACF, ver Cerqueira (2010), p. 29.

- c) Aspectos secundários: percepções sobre importância relativa de fatores causais e preferências políticas específicas que operam apenas em parte de um subsistema de política.

A aplicação dessa abordagem teórica ao domínio das políticas de desenvolvimento no Brasil, permite identificar um conjunto de atores, de várias organizações públicas e privadas, agrupados em coalizões de defesa concorrentes e ativamente interessados em influenciar, regularmente, na formulação e implementação das políticas nesse domínio.

Para identificar as coalizões presentes no domínio da política de desenvolvimento, utilizou-se do quadro de codificação das crenças mostrado a seguir (Quadro 5), construído de acordo com a sugestão de Sabatier e Jenkins-Smith (1993 e 1999) e também a partir de uma adaptação da análise de Bielschowsky (1988) sobre as principais correntes de pensamento econômico no Brasil.

O quadro de codificação das crenças foi montado a partir da identificação de seis variáveis-chave de crenças enquadráveis no núcleo da política de desenvolvimento, ou seja, crenças que representam compromissos normativos básicos e percepções causais da coalizão e que atravessam todo o subsistema da política de desenvolvimento, incluindo percepções sobre a gravidade dos problemas e suas principais causas e estratégias para a consecução dos valores centrais da coalizão.

As variáveis de crenças selecionadas foram: (1) obstáculos ao crescimento econômico; (2) importância das políticas redistributivas (salarial e de transferência de renda); (3) papel do Estado no desenvolvimento; (4) política industrial; proteção à indústria nacional; (5) relação com o mercado mundial e (6) importância do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária. Para cada variável de crença foi montada uma escala de posições, a ser aplicada aos atores e às coalizões, variando entre posições extremas dentro do tema concernente à respectiva variável.

A aplicação deste Quadro de Codificação das Crenças do Núcleo da Política de Desenvolvimento aos posicionamentos dos principais atores envolvidos nesse

debate possibilitou, então, a identificação das coalizões presentes no âmbito desse subsistema de política (Quadro 6)<sup>95</sup>.

O somatório dos resultados das escalas de posição em cada variável de crença produz um Índice de Coalizão que ajuda a verificar a consistência da análise histórica e qualitativa feita anteriormente.

Como veremos, a classificação resultante é consistente com (e, em certa medida, também explicativa dela) a impressionante trajetória de duas décadas de polarização político-partidária-eleitoral no país, em torno do PT e do PSDB, num sistema eleitoral multipartidário e proporcional de alta fragmentação (vinte e oito partidos representados na Câmara dos Deputados), o que, por isso mesmo, constitui um resultado nada trivial<sup>96</sup>.

A classificação resultante é consistente também com uma referência importante no debate atual sobre capitalismo e desigualdade, que é a obra de Piketty (2014 e 2015). Na última dessas contribuições, ele observa que a questão da desigualdade e da distribuição de renda e riqueza está no cerne dos conflitos políticos contemporâneos, opondo tradicionalmente a posição liberal, de direita, à posição da esquerda, herdada dos teóricos socialistas do século XIX e da prática sindical.

A posição liberal defende que só as forças do mercado, a iniciativa individual e o aumento da produtividade possibilitam uma melhoria efetiva da renda e das condições de vida, especialmente dos mais desfavorecidos. Assim, a ação pública de redistribuição deve não apenas ser moderada, mas se limitar a instrumentos que interfiram o mínimo possível nesse mecanismo virtuoso, como, por exemplo, a proposta do imposto negativo, de Friedman (1977).

---

<sup>95</sup> A classificação feita em nossa abordagem é evidentemente simplificadora e não pretende, de modo algum, esgotar a complexidade de posicionamentos políticos e mesmo de coalizões de defesa existentes na sociedade brasileira. Para ficar apenas num importante exemplo de dimensão de política de desenvolvimento que escapa completamente a nossa análise, vejam-se as diversas coalizões ambientalistas (Araújo, 2013). Nossa abordagem concentra-se naquelas coalizões que têm, efetivamente, polarizado o debate e a disputa política no país nas últimas duas décadas.

<sup>96</sup> Para uma abordagem semelhante à aqui desenvolvida para explicar essa polarização, ver Meneguello, (2002, p. 168) para quem a polarização expressa o “*confronto de diferentes concepções sobre o papel do Estado e a agenda de desenvolvimento*”. Para uma visão liberal que também corrobora a classificação, ver <http://www.valor.com.br/opiniaio/3951498/descalabro-desenvolvimentista> [acesso em 13/03/2015].

A posição da esquerda é a de que só a luta social e política permite aliviar a miséria dos segmentos desfavorecidos, produzida pelo capitalismo. Para isso, a ação pública redistributivista deve penetrar no âmago do processo de produção para alterar ali a forma como as forças de mercado determinam os lucros e a desigualdade.

Para Piketty, esse conflito de posições de direita e esquerda mostra que os desacordos sobre a melhor forma de ação pública de redistribuição não se devem a princípios contraditórios sobre justiça social, mas a análises contraditórias dos mecanismos econômicos e sociais que produzem as desigualdades (Piketty, 2015), o que corrobora o esforço, aqui empreendido, de identificar os diferentes diagnósticos e interpretações da realidade econômica brasileira construídos pelas principais coalizões políticas e sociais do país.

Finalmente, a identificação das coalizões políticas e sociais aqui empreendida também é consistente com a abordagem de Amable (2003), para quem as coalizões políticas governantes sempre se apoiam num bloco social dominante e buscam implementar políticas e mudanças institucionais que favoreçam esse bloco. Assim, a configuração institucional de uma economia depende da formação de um bloco social dominante estável reunindo diferentes grupos sócio-políticos dispostos a apoiar uma estratégia (política ou de desenvolvimento, podemos acrescentar).

Todavia, ele lembra que um bloco social é, ele mesmo, uma coalizão de diferentes – e muitas vezes divergentes – interesses, o que faz com que a estrutura institucional resultante da aplicação de sua estratégia política seja um compromisso, mais ou menos explícito. E como os agentes geralmente não possuem uma visão perfeita de todas as interdependências e complementaridades entre as instituições, o compromisso não se aplica a todas as instituições de uma economia e tem que ser reestabelecido e reafirmado sempre que alterações no ambiente econômico modificam as opções e estratégias dos agentes.

Essa ideia de Amable, de coalizões governantes e de bloco social dominante assentados em um compromisso instável, é particularmente útil ao entendimento do caso da disputa política sobre o desenvolvimento brasileiro, especialmente ao refletirmos sobre a complexidade da engenharia política necessária ao alcance da

governabilidade democrática em um sistema de presidencialismo de coalizão, como o nosso.

Com efeito, pode-se problematizar o conceito de coalizão governante a partir de uma diferenciação entre seus “sócios” permanentes (aqueles entre os quais há maior afinidade de interesses de longo prazo) e seus “sócios” eventuais (para os quais se trataria mais de um pacto de governabilidade em torno de propósitos imediatos).

Mas, uma vez admitido o caráter intrinsecamente contraditório, de compromisso instável, das coalizões, tal distinção perde importância, na medida em que a coalizão governante, para ser viável e ter existência efetiva como ator político relevante, tem, necessariamente, que ser “governável”, no sentido de proporcionar uma governabilidade sob sua hegemonia, como foi o caso da coalizão desenvolvimentista, ao menos durante os dez anos transcorridos entre 2002 e 2012.

Em outros termos, embora a identificação de personagens centrais ou estratégicos na configuração das coalizões tenha enorme importância para a análise política, ela não deve obscurecer a realidade das próprias coalizões como atores políticos decisivos, ainda que efêmeros, instáveis e contraditórios.

E, do ponto de vista da análise das mudanças institucionais, assumir as coalizões como atores-chave do processo político implica reconhecer que a estabilidade institucional depende de contínua mobilização de recursos políticos e que, portanto, uma das mais importantes fontes da mudança institucional são as alterações no balanço de poder (Mahoney e Thelen, 2010).

**Quadro 5. Codificação das Crenças do Núcleo da Política de Desenvolvimento**

| <b>Variável de Crença</b>  | <b>Escala de Posições</b>  |
|--|--|
| A – Obstáculos ao crescimento econômico                          | A.1 Baixa inserção comercial internacional e barreiras estatais bloqueadoras da livre expansão do mercado (instabilidade jurídica e macroeconômica).                   |
|  | A.2 Baixa inserção comercial internacional; excesso de burocracia; ambiente desfavorável aos negócios (instabilidade macroeconômica).                                  |
|  | A.3 Taxa de câmbio valorizada; baixas disponibilidades de capitais e de poupança interna.  |
|  | A.4 Concentração de renda e caráter hierárquico do mercado mundial. Competição acirrada.   |
| B – Importância das políticas redistributivas                    | B.1 Secundárias: melhoria da renda e de sua distribuição é consequência de aumento da competitividade.   |
|  | B.2 Importantes: contribuem para melhoria dos resultados da estratégia de desenvolvimento  |
|  | B.3 Muito importantes: fazem parte da estratégia de desenvolvimento.   |
|  | B.4 Essenciais: são eixo articulador da estratégia de desenvolvimento; política salarial é crucial para alavancar a engrenagem do desenvolvimento.                     |
| C – Papel do Estado no desenvolvimento                           | C.1 O ideal é que não intervenha, deixando que o mercado se autorregule (Estado Mínimo).   |
|  | C.2 Deve intervir pontualmente, apenas como regulador, mediador de conflitos e corretor das falhas de mercado (Estado Regulador).                                      |
|  | C.3 Deve intervir moderadamente, como regulador e planejador do desenvolvimento (Estado Planejador).   |
|  | C.4 Deve intervir fortemente, como regulador, planejador, indutor e produtor (Estado Desenvolvimentista).  |
| D – Política industrial; proteção à indústria nacional           | D.1 Não deve existir: são preferíveis políticas horizontais para modificar as estruturas de mercado e os padrões sistêmicos de competitividade (reduzir custo Brasil). |
|  | D.2 Protecionismo Fraco, com apoio creditício e estímulos fiscais.   |
|  | D.3 Protecionismo Moderado combinando apoio creditício, estímulos fiscais, câmbio e tarifas alfandegárias.   |
|  | D.4 Protecionismo Forte, com reserva de mercado e barreiras legais, cambiais e alfandegárias.  |
| E – Relação com o mercado mundial                                | E.1 Abertura e integração completas: competição internacional é fundamental para o desenvolvimento do país; foco nos países desenvolvidos.                             |
|  | E.2 Forte abertura e integração com ação estratégica (diversificação) para melhorar condições da inserção internacional do país.                                       |
|  | E.3 Abertura e integração moderadas mas com muita ênfase no mercado interno e foco nos países em desenvolvimento.  |
|  | E.4 Fraca abertura e integração: privilégio ao mercado interno.  |
| F – Importância do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária | F.1 Essenciais e pré-condição para o desenvolvimento (ortodoxia monetarista).  |
|  | F.2 Muito importantes e devem se combinar com o modelo de desenvolvimento.   |
|  | F.3 Importantes, mas devem se subordinar ao esforço de desenvolvimento, para não atrapalhá-lo.   |
|  | F.4 Não são prioritários (desenvolvimentismo populista).   |

**Quadro 6. Coalizões no domínio da Política de Desenvolvimento**

| Principais Atores<br>Dimensão do Núcleo da Política de Desenvolvimento | Coalizões  |   |
|--|--|---|
|  | Liberal  | Desenvolvimentista                                    |
|  | PSDB, DEM, Bancos (Febraban), Mercado Financeiro (Bovespa, Consultorias), Grande Mídia | PT, PMDB, PDT, PCdoB, CUT, PP, Dieese, IEDI, CNI, CNA |
| A - Obstáculos ao crescimento econômico                                | A 1  | A 4   |
| B - Importância das políticas redistributivas                          | B 2 <sup>1</sup>   | B 4   |
| C - Papel do Estado no desenvolvimento                                 | C 2 <sup>2</sup>   | C 4   |
| D - Política industrial e proteção à indústria nacional                | D 1  | D 3 <sup>3</sup>                                      |
| E - Relação com o mercado mundial                                      | E 1  | E 3   |
| F - Importância do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária       | F 1  | F 2 <sup>4</sup>                                      |
| <b>Totais (Índice da Coalizão)</b>                                     | <b>8</b>   | <b>20</b>   |

1 A classificação da coalizão liberal na variável “importância das políticas distributivas” na posição B 1 (Secundárias: melhoria da renda e de sua distribuição é consequência de aumento da competitividade) seria evidente tanto no texto de Franco (1999), visto anteriormente, quanto no desenho das políticas sociais do governo FHC, enfatizando parcerias com a sociedade civil, como no Programa Comunidade Solidária. O importante aqui é que essas políticas não aparecem no modelo de desenvolvimento, razão pela qual se justifica sua definição como secundárias. Por outro lado, houve visível oscilação à posição B 2 (Importantes: contribuem para melhoria dos resultados da estratégia de desenvolvimento), quando a coalizão liberal é desalojada do poder e vai para a oposição, como se viu na seção 3.4 do capítulo 3, ao se discutir o “efeito catraca” das políticas sociais do governo Lula (ver nota 80).

2 Embora seja notória a presença, na coalizão liberal, de defensores da posição C 1 (“Estado Mínimo”), essa não é a posição predominante e definidora da coalizão. Exemplo disso é a posição de José Serra, candidato duas vezes derrotado no embate com os petistas à presidência, que historicamente defende atuação ativa no governo na administração do câmbio e em outros segmentos da atividade econômica. Em que pesem essas diferenças, há muitos pontos de convergência nessa variável dentro da coalizão liberal, como, por exemplo, na condenação em peso do novo marco regulatório da exploração de petróleo, o modelo de partilha (mais intervencionista que o anterior, de concessão). Consideradas essas características, a classificação mais apropriada da coalizão nessa variável pareceu ser em C 2.

3 A classificação da coalizão desenvolvimentista como D 3 na variável Política industrial e proteção à indústria nacional pode gerar questionamentos quanto à política cambial dos governos petistas, não exatamente protecionista. Todavia, embora controlando permanentemente as desvalorizações cambiais para evitar seus efeitos inflacionários, o governo sempre se empenhou também em não deixar que o real se valorizasse excessivamente, obviamente para impedir a piora das condições de competitividade da indústria nacional, algo que a perspectiva liberal (vide a experiência do governo FHC) não referenda. Nesse sentido, a posição mais protecionista (D 4) corresponderia, por exemplo, à que Bresser-Pereira vem defendendo ultimamente, em prol de forte desvalorização do real para se chegar ao que chama de “taxa de equilíbrio industrial” (Bresser-Pereira, 2012).

4 A posição dos governos petistas oscilou entre uma maior ortodoxia, no primeiro governo Lula e agora no início do segundo mandato de Dilma, e uma visão mais expansionista entre esses dois períodos. Todavia, a adesão desses governos aos fundamentos macroeconômicos herdados de FHC, especialmente o chamado tripé (metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário), sugere a classificação da coalizão desenvolvimentista em F 2.

Se considerarmos que o somatório dos valores máximos nas escalas de posição em todas as variáveis de crença é 24 (que seria o desenvolvimentismo extremo) e o mínimo 6 (liberalismo extremo), os índices obtidos pelas duas coalizões nesse exercício, 8 (oito) e 20 (vinte), é consistente e reforça a percepção, já levantada pela análise histórica anterior, de que se tratam, de fato, de duas coalizões opostas, no que respeita às propostas de desenvolvimento do país.

Outro achado interessante que essa análise proporciona, a partir da codificação das crenças das coalizões de defesa presentes no atual debate brasileiro sobre desenvolvimento, diz respeito aos aspectos em que as duas coalizões mais se aproximam. A dimensão na qual a coalizão desenvolvimentista mais se aproxima da liberal é na da importância do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária. De outra parte, uma das dimensões na qual a coalizão liberal mais se aproxima da desenvolvimentista é na da importância das políticas redistributivas. Isso parece ser uma ilustração perfeita do “efeito catraca” das políticas públicas, apontado anteriormente por Huber e Stephens (2012), inclusive com a incorporação do valor dessas políticas ao próprio sistema de crenças de cada coalizão: no caso dos desenvolvimentistas, efeito da estabilização monetária e fiscal proporcionados pelo Plano Real e pela LRF. No caso dos liberais, efeito das políticas sociais dos governos petistas.

Com relação aos principais atores sociais e políticos de cada coalizão, além dos protagonistas da polarização político-partidária-eleitoral no país, PT e PSDB<sup>97</sup>, há enquadramentos relativamente evidentes ou já bastante estudados e documentados, como os do sistema financeiro e da grande mídia na coalizão liberal<sup>98</sup>, e outros controversos, como os do PMDB e do PP na coalizão desenvolvimentista.

---

<sup>97</sup> Sobre a polarização PT/PSDB é interessante observar que ela é uma construção posterior ao processo Constituinte, já que naquele momento os dois partidos estavam próximos não apenas programática como politicamente. Ver, a propósito, a análise de Coelho (1999) sobre o perfil ideológico dos membros da Comissão de Sistematização e também o relato de Dimenstein e Souza (1994) sobre as articulações visando a uma composição entre os dois partidos para as eleições de 1994. O fator determinante do distanciamento e da posterior polarização foi a adesão do PSDB ao ideário neoliberal, a partir do Governo FHC (1994-2002).

<sup>98</sup> Sobre a grande mídia, ver Fonseca (2005), Kucinski (2007) e também a célebre declaração da Executiva do Grupo Folha de São Paulo e Presidente da Associação Nacional de Jornais-ANJ, Maria Judith Brito: “A liberdade de imprensa é um bem maior que não deve ser limitado. A esse direito geral, o contraponto é sempre a questão da responsabilidade dos meios de comunicação. E, obviamente, esses meios de comunicação estão fazendo de fato a posição oposicionista deste país, já que a

Em relação ao PMDB, que vem se consagrando como o instável fiel da balança da governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro, sua composição bastante heterogênea ajuda a explicar tanto sua adesão à agenda neoliberal dos governos de FHC (1995-2002) quanto sua posterior conversão à agenda desenvolvimentista no Governo Lula, a partir de 2003. Mas é importante não esquecer a posição historicamente ocupada pelo PMDB no debate econômico desde a conjuntura crítica do processo de redemocratização, entre o fim da ditadura e a Assembleia Constituinte de 1987/88.

Tanto na elaboração do Programa econômico do Governo Tancredo/Sarney (Sayad, 1985), quanto na elaboração do Plano Cruzado (Carneiro, 1986 e Sola, 1988) e durante a Constituinte, a posição majoritária do PMDB esteve sempre muito mais próxima do ideário da coalizão desenvolvimentista que da coalizão liberal. Aliás, como se depreende da análise sobre a Constituinte (seção 3.2 do cap. 3) o PMDB, como partido amplamente majoritário na Assembleia, teve papel decisivo no caráter desenvolvimentista assumido pela Constituição de 1988<sup>99</sup>.

Já a presença do PP na coalizão desenvolvimentista, ainda que como ator secundário, remete à longa tradição do desenvolvimentismo de matriz conservadora ou autoritária no país, exemplarmente estudada por Bielschowsky (1988)<sup>100</sup>.

Finalmente, com respeito às bases sociais dessas duas coalizões, de acordo com a teoria das constelações de poder, de Huber e Stephens (2012), seria de esperar que, na busca de seus interesses materiais, a maior parte da classe trabalhadora, tanto informal quanto formal e tanto manual quanto não manual, tendesse a apoiar a coalizão desenvolvimentista, assim como parte da pequena burguesia deveria fazê-lo. A outra parte desta constituiria, junto com a classe dominante, a componente central da base social da coalizão liberal.

---

*oposição está profundamente fragilizada. E esse papel de oposição, de investigação, sem dúvida nenhuma incomoda sobremaneira o governo”* (<http://oglobo.globo.com/politica/entidades-de-imprensa-fecomercio-estudam-ir-ao-stf-contra-plano-de-direitos-humanos-3037045>). Para um comentário crítico: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a-imprensa-como-partido-politico>. [Acessos em 25/03/2015].

<sup>99</sup> Na realidade, a vocação desenvolvimentista do PMDB vinha de antes mesmo da fundação do partido (Delgado, 2006).

<sup>100</sup> Nesse passo, cabe também menção a uma ironia da história brasileira que é a trajetória do PL, Partido Liberal, que com esse nome emprestou o candidato a vice na chapa de Lula, vitoriosa nas eleições de 2002 – o Senador José de Alencar. Eleição que, como visto, marcou o passo decisivo do PT em sua conversão ao ideário desenvolvimentista (ver seção 3.4, cap. 3). O PL transformou-se em Partido da República-PR a partir de outubro de 2006, com sua fusão com o inexpressivo Prona ([http://www.partidodarepublica.org.br/partido/historia\\_do\\_pr.html](http://www.partidodarepublica.org.br/partido/historia_do_pr.html) [acesso em 25/03/2015]).

Na próxima seção analisamos se essa expectativa teórica se confirma em relação à coalizão desenvolvimentista e como isso se dá.

## **5.2. O mercado de consumo de massas e a coalizão desenvolvimentista.**

A ideia de uma coalizão político social desenvolvimentista não é nova na já abundante literatura sobre os governos petistas. Singer (2012) considera haver, de um lado, uma coalizção produtivista, que uniria industriais e operários pelo aumento do emprego e da produção industrial em terreno nacional, e, de outro, uma coalizção rentista, unindo as organizações do capital financeiro e do agronegócio.

Como veremos adiante, os dados parecem não corroborar a tese do agronegócio fora da coalizção desenvolvimentista, compondo uma coalizção rentista.

Já a análise de Boito Jr. (2012) considera que se formou no Brasil do século XXI uma frente política neodesenvolvimentista, “que foi a base ampla e heterogênea de sustentação da política de crescimento econômico e de transferência de renda encetadas pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff”, numa “situação política que, em seus traços mais gerais, apresenta semelhanças” com a do período desenvolvimentista e populista.

Segundo ele as características definidoras dessa frente política são: ser dirigida pela grande burguesia interna brasileira; envolver as classes trabalhadoras que se encontram excluídas do bloco no poder – baixa classe média, operariado, campesinato e trabalhadores da massa marginal; manter uma relação de tipo populista com essa massa marginal; ser o principal recurso político do qual se valeu a grande burguesia interna para ascender politicamente no interior do bloco no poder e enfrentar, no processo político nacional, o campo neoliberal ortodoxo, representado pelo grande capital financeiro internacional, a fração burguesa brasileira perfeitamente integrada e subordinada a esse capital, setores dos grandes proprietários de terra e a alta classe média, principalmente aquela alocada no setor privado mas, também, no setor público (Boito Jr., 2012).

E quanto ao programa dessa frente desenvolvimentista, Boito Jr, considera que o neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal, e que suas principais características distintivas com relação ao velho

nacional-desenvolvimentismo são, além das menores taxas de crescimento econômico: a menor importância dada ao mercado interno (com a manutenção da abertura comercial herdada de Collor e de FHC); a menor importância atribuída ao desenvolvimento do parque industrial local; a aceitação dos constrangimentos da divisão internacional do trabalho (haja vista a reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro); a menor capacidade distributiva da renda e a hegemonia de uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força social nacionalista e antiimperialista.

Embora o autor observe com acurácia várias mudanças essenciais entre os dois contextos históricos, é bastante questionável, como visto anteriormente (cap. 3), tanto a maior capacidade distributiva da renda do velho nacional-desenvolvimentismo quanto o caráter anti-imperialista de qualquer fração da burguesia brasileira daquele período.

Já Bresser e Theuer (2012) veem junto a esse processo político e social a emergência de um novo desenvolvimentismo baseado em uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, cujos foros principais têm sido os congressos da Associação Keynesiana Brasileira e do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Segundo eles, no plano das políticas públicas, os aspectos definidores do Estado novodesenvolvimentista são *“o papel estratégico do Estado, a prioridade dada ao desenvolvimento econômico, uma taxa de câmbio competitiva, a responsabilidade fiscal e o aumento da carga tributária para financiar os gastos sociais”*.

Bresser e Theuer (2012) consideram ainda que *“no plano político, o Estado novo-desenvolvimentista supõe a formação de um pacto político ou coalizão de classes associando empresários, a burocracia pública e a classe trabalhadora, coalizão esta que tem como adversários os capitalistas rentistas, inclusive os proprietários de empresas e concessões públicas monopolistas, os exportadores de commodities e os interesses estrangeiros”*.

Do ponto de vista da presente análise, o problema dessa abordagem é que ela é mais normativa ou propositiva que descritiva da realidade do país. Até o momento, nada indica, por exemplo, que os exportadores de commodities não façam parte da coalizão dominante.

Numa perspectiva mais descritiva, Acemoglu e Robinson (2012) consideram que a partir da década de 1980 iniciou-se *“a formação de uma ampla coalizão no Brasil, fruto da convergência de diversos movimentos sociais e do sindicalismo, [que] exerceu um profundo impacto [positivo] na economia do país”*.

Já Secco (2015) vê um pacto social-rentista na estratégia política e econômica adotada pelos governos petistas. Esse seria baseado numa aliança entre os muito ricos e os muito pobres, em detrimento da classe média, por meio da combinação de políticas sociais ativas com uma política macroeconômica conservadora e favorável aos segmentos rentistas, especialmente pela manutenção de elevadas taxas de juros.

Um dos problemas dessa conceituação da coalizão dominante na era petista é explicar a tendência declinante da taxa de juros da economia e a tentativa empreendida pela Presidenta Dilma de reduzir os spreads bancários e enfrentar o rentismo, no primeiro semestre de 2012, com o ousado uso dos bancos públicos nessa empreitada (muito criticada pela oposição, especialmente seu polo rentista) e a não menos ousada mudança institucional representada pela alteração da regra de remuneração das poupanças, para viabilizar uma queda sustentada dos juros (Lei nº 12.703, de agosto de 2012).

Nesta seção, busca-se mostrar a íntima associação entre certas políticas públicas do governo Lula e a alteração de preferências políticas de segmentos sociais que se tornaram componentes da coalizão desenvolvimentista.

Considerando que grande parte das famílias com membros que recebem salário mínimo no Brasil têm seus rendimentos mensais *per capita* situados abaixo das linhas da pobreza e da pobreza extrema<sup>101</sup>, é evidente que um dos principais instrumentos da extraordinária redução da miséria e da pobreza verificados no país, durante a década petista, foi a política de valorização do salário mínimo. Lavinás e Martins (2012) consideram que *“o que mais contribuiu para a redução da pobreza e da indigência foi o crescimento econômico, que gerou um grande número de novos postos de trabalho, associado à forte recuperação do valor real do salário mínimo”*.

---

<sup>101</sup> IBGE (2013). Sobre linhas da pobreza, ver [http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/Livro/artigo\\_2.pdf](http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/Livro/artigo_2.pdf). Sobre os problemas metodológicos da medida, Soares (2009).

Ao mesmo tempo, a grande parcela da população pobre fora do mercado de trabalho formal, que não seria atingida diretamente pela valorização do salário mínimo, foi diretamente beneficiada pela grande expansão das políticas sociais e especialmente do Programa Bolsa Família<sup>102</sup>.

Com efeito, ainda de acordo com Lavinhas e Martins (2012),

praticamente 45% dos indigentes ocupados realizam atividades que podem ser associadas a não mercantis, tais como construção e produção para o próprio consumo/uso ou ainda não remuneradas. A condição de assalariado (sem carteira e doméstico sem carteira) tem peso pequeno, cerca de 25%. Significa dizer que mais de dois em cada três trabalhadores vivendo na pobreza extrema ou estão ocupados em atividades de quase subsistência ou são empregados informais.

Assim, podemos afirmar que a ação combinada da valorização do salário mínimo com o Bolsa Família foi o grande motor do modelo de consumo de massas e das significativas alterações na estrutura social brasileira por ele desencadeadas.

Como apontam Costa e Lobo (2014), a partir de dados do PNUD e da Cepal, embora o Brasil continue a ser um dos campeões mundiais em termos de desigualdade na distribuição de renda – atrás de 113 países – em termos de redução da pobreza o país avançou 10,2 pontos percentuais entre 2001 e 2007, ou seja, alcançou em sete anos o que a América Latina como um todo demorou 15 anos para conquistar.

O advento do Bolsa Família não apenas melhorou as condições de vida de dezenas de milhões de famílias brasileiras nos últimos anos – situados na categoria da classe trabalhadora informal, nos termos de Huber e Stephens (2012) –, como contribuiu para importante alteração na estrutura da distribuição de renda no país, participando com até 20% da redução da desigualdade da distribuição da renda domiciliar per capita no Brasil de 2001 a 2011 (Hoffmann, 2013).

Há, todavia, outro efeito do Bolsa Família, indireto e bem menos comentado, sob a economia do país, e que tem profunda relação com o modelo econômico da coalizão desenvolvimentista: o programa transformou miseráveis e pobres em

---

<sup>102</sup> Sobre o Programa Bolsa Família, ver Osório e Souza (2012), Campello e Neri (2013) e Revista do Serviço Público, Brasília 64 (3) jul/set 2013.

consumidores, ou seja, foi peça fundamental na constituição da engrenagem do modelo de desenvolvimento pelo consumo interno de massas<sup>103</sup>.

Assim, a ascensão econômica dos antigos pobres e miseráveis resultou na constituição de um gigantesco novo segmento da classe trabalhadora informal, levando-o a tendencialmente engajar-se no apoio social e político à coalizão desenvolvimentista<sup>104</sup>.

A conseqüente explosão do consumo desse novo segmento da classe trabalhadora promoveu uma inédita dinamização do comércio no “Brasil profundo”, os milhares de pequenos municípios do país, cidades com menos de 30 mil habitantes, onde se concentrava a maior parcela da população vulnerável, lugares que passaram por uma verdadeira revolução do consumo, testemunhando um volume de circulação de riqueza jamais visto, além de um correspondente clima de prosperidade<sup>105</sup>.

A dinamização e a prosperidade econômicas não apenas colocaram grande parte da população dessas regiões, na base de apoio à coalizão desenvolvimentista, como atraiu para essa base social importantes parcelas da pequena burguesia (pequenos empresários) e mesmo de segmentos do grande empresariado, animados e interessados na continuidade desse processo.

Mas há outro aspecto igualmente importante, apontado no estudo de Chomitz e outros (2007), quando observam que a razão entre a renda *per capita* do estado mais rico em relação à do estado mais pobre foi de 8,9 em 1960, para 6,2 em 1996 e para 7,7 no ano 2000. O mesmo vale para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): das dez cidades com pior IDH no Brasil, sete estavam no Nordeste em 1991 e oito em 2000.

---

<sup>103</sup> Dois outros efeitos indiretos do Bolsa Família, de forte impacto positivo e modernizante nas relações e na cultura política do país, dizem respeito à quebra de relações seculares de dependência clientelística locais e à afirmação da autonomia e empoderamento das mulheres, isso devido a que o acesso ao benefício, via cartão magnético, não depende de intermediários locais e também a ao fato de o cartão do programa ser emitido no nome da mãe para cada família beneficiada (Fenwick, 2009 e Rego e Pinzani, 2013).

<sup>104</sup> Um dos trabalhos pioneiros nessa análise é Hunter e Power (2007).

<sup>105</sup> Neri e outros (2013) calcularam os efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre o produto interno bruto (PIB) e concluíram que de todas elas a que tem maior impacto é justamente a do Bolsa Família. Em suas simulações, o efeito multiplicador do Bolsa Família chega a ser de R\$ 1,78; ou seja, cada real adicional gasto no PBF estimularia um crescimento de R\$ 1,78 no PIB. Maior ainda foi o efeito do PBF constatado sobre o consumo final das famílias, com multiplicador de R\$ 2,40.

Ou seja, a disparidade de renda regional, que caiu entre 1960 e 1996, aumentou daí até o final da década de 1990. E voltou a diminuir como resultado da pesada ação social e econômica dos governos petistas nas regiões mais pobres do país<sup>106</sup>.

Tudo isso ajuda a explicar a dimensão espacial da coalizão desenvolvimentista e a responder à questão de por que ela tem se mostrado tão mais forte no Nordeste. Parodiando a célebre frase do anedotário eleitoral estadunidense, não são os pobres, mas a economia<sup>107</sup>, ainda que o modelo de consumo de massas tenha, de algum modo, invertido a lógica tradicional, ao promover desenvolvimento econômico pela via do desenvolvimento social.

Do ponto de vista da estrutura social do país, a política de valorização permanente do Salário Mínimo, central para o modelo de consumo de massas, além de ajudar na elevação do padrão de vida da parcela mais vulnerável população, contribuiu também para a ascensão de segmentos remediados e conseqüentemente para importante alteração na estrutura de classes sociais do país, com a emergência à condição de parcela majoritária da população da faixa de renda C, a chamada “nova classe média” ou “nova classe trabalhadora”<sup>108</sup>.

Também é bastante significativo o impacto da expressiva valorização recente do salário mínimo sobre os aposentados e pensionistas, considerando que a maior parcela desse segmento recebe esse valor e, mais ainda, o fato de que há uma grande concentração de lares pobres cuja principal fonte de renda está exatamente em pagamentos dos benefícios de aposentadorias e pensões, algo que

---

<sup>106</sup> Não se trata apenas de políticas sociais, embora não seja negligenciável o fato de o peso relativo da população recebendo até um salário mínimo ou Bolsa Família na região Nordeste ser o mais elevado entre as regiões do país. Mas também de ações estratégicas de infraestrutura como portos, rodovias, ferrovias, açudes, hidrelétricas e outros investimentos que proporcionaram um crescimento mais acelerado da renda das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em comparação ao restante do país e ajudam a entender porque ocorreu essa reversão nas disparidades regionais de renda na década petista. Ver <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015422711192013272921125925.pdf> [acesso em 04/03/2015].

<sup>107</sup> A frase “é a economia, estúpido!”, atribuída ao estrategista do então candidato democrata Bill Clinton, James Carville, nas eleições de 1992, buscava sintetizar a estratégia que derrotou o candidato republicano à reeleição, George Bush, apenas alguns meses após a invasão do Iraque, quando desfrutava elevados índices de popularidade. Além das consagradas vitórias de Lula e Dilma na região Nordeste, nas eleições presidenciais de 2006 e 2010, a recente vitória à reeleição de Dilma em 2014 reafirmou essa situação: para um resultado nacional de 51,5% a 48,5% sobre Aécio Neves, do PSDB, a vitória da petista na região Nordeste foi por mais de 60% dos votos, chegando, em alguns estados, como Ceará, Maranhão e Piauí, a quase 80%.

<sup>108</sup> A faixa de renda da classe C correspondia, em 2011, ao intervalo entre três e quatorze salários mínimos de renda familiar.

já havia sido notado pela Comissão Especial do Salário Mínimo, formada na Câmara dos Deputados e que se debruçou sobre essa problemática no ano 2000<sup>109</sup>.

Além da recuperação significativa do poder de compra da parcela da população diretamente beneficiada pelos reajustes do salário mínimo, houve repercussão também nos segmentos situados logo acima dessa faixa de renda. Aqui, o impacto incidiu basicamente sobre as condições econômicas e de consumo da classe trabalhadora manual formal e dos trabalhadores não-manuais (assalariados de nível técnico e baixa burocracia estatal). Tanto num como noutro caso, boa parte de seus membros não foram diretamente atingidos pelos aumentos do salário mínimo – por ganharem acima dele –, mas sim pelos seus efeitos indiretos: a melhoria salarial geral impulsionada por essa política e a consequente alteração na distribuição funcional da renda, com o aumento da participação dos salários no PIB (IBGE, 2013)<sup>110</sup>.

E assim como no caso do Bolsa Família, também a política de valorização do salário mínimo impactou positivamente segmentos da pequena burguesia (pequenos empresários) e do médio e grande empresariado, que se beneficiaram pelo aumento expressivo do consumo e consequentemente de suas vendas e lucros.

Por fim, no que respeita à política de valorização permanente do salário mínimo, um aspecto fundamental, relacionado à própria dinâmica política de construção da coalizão desenvolvimentista, refere-se ao processo de construção dessa política salarial junto às centrais sindicais.

Segundo o Dieese, uma intensa ação das Centrais Sindicais com o objetivo de estabelecer uma política de valorização do Salário Mínimo antecedeu a legislação vigente. O órgão de assessoria econômica sindical narra assim esse processo<sup>111</sup>:

Em 2004, as Centrais Sindicais organizaram uma marcha unificada a Brasília, a partir da qual se negociou um aumento expressivo para o

---

<sup>109</sup> Estudo do Ministério da Previdência estima que em 2007, por exemplo, as transferências previdenciárias foram responsáveis pela retirada de aproximadamente 22,23 milhões de pessoas, de todas as faixas etárias, da condição de pobreza: [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_090126-092058-729.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090126-092058-729.pdf) [acesso em 12/03/2015]. Sobre a Comissão Especial do Salário Mínimo, ver seu Relatório Final: Câmara dos Deputados (2000).

<sup>110</sup> Sobre os efeitos indiretos do Salário Mínimo, pode-se ver também Neri e outros (2000).

<sup>111</sup> <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec136SalarioMinimo.pdf> [acesso em 04/03/2015].

SM, que vigorou em 2005. Nova marcha foi realizada em 2005, resultando em novo percentual de aumento do SM para 2006. A Marcha das Centrais do final de 2006 resultou no aumento real do mínimo de 2007 e, mais importante ainda, na política de valorização. Ou seja, a regra de correção e aumento foi negociada pelas Centrais Sindicais e o governo federal no final de 2006, para valer a partir de 2008, visando a uma política de recuperação de longo prazo. Assim, estabeleceu-se o reajuste de acordo com a inflação acumulada desde o reajuste anterior, combinado com aumento real equivalente à variação do PIB verificado dois anos antes da aplicação anual da regra. A cada ano, a data de reajuste foi antecipada em um mês até alcançar, em 2010, 1º de janeiro, que passou a ser a data base de revisão do valor do SM.

Mercadante (2010) acrescenta a visão do governo federal que a partir de 2005, em resposta às reivindicações das Centrais Sindicais, instituiu uma Comissão Quadripartite, para propor um programa de fortalecimento do salário mínimo e analisar seus impactos no mercado de trabalho, na Previdência Social e nas demais áreas sensíveis de governo.

Em janeiro de 2006, como resultado dos debates promovidos pela Comissão e de diversas rodadas de negociação, foi firmado um Protocolo de Intenções, com representantes de seis Centrais Sindicais que definiu o envio ao Congresso Nacional de proposta de correção do salário mínimo para R\$ 350,00 – com antecipação do período de reajuste de maio para abril de 2006 – e lançou as bases para a política de longo prazo de recuperação do valor real do salário mínimo, baseada no repasse da inflação do período anterior mais um aumento real correspondente à variação do PIB de dois anos anteriores, além da fixação do mês de janeiro como nova data de reajuste do salário mínimo, a partir de 2010.

Mas houve outras ações governamentais que beneficiaram diretamente segmentos não imediatamente atingidos pelas políticas sociais mencionadas, o Bolsa Família e o salário mínimo. Trata-se dos segmentos de renda média, tanto a classe média tradicional quanto a emergente nova classe trabalhadora. À luz da interpretação de Huber e Stephens, esses segmentos comportam parte da classe trabalhadora manual formal, mas, principalmente, os trabalhadores não-manuais (assalariados de nível técnico e baixa burocracia estatal);

Aqui, destaca-se a política de expansão do crédito, não só pelo via de instrumentos de microcrédito ou microfinanças<sup>112</sup>, como pela via do crédito consignado, incorporado institucionalmente pelo governo ao sistema financeiro após um ensaio positivo por meio de acordo entre sindicatos e instituições financeiras, no início do governo Lula. A expansão da capacidade de consumo desse segmento apoiada na expansão do crédito, contribuiu para o funcionamento da engrenagem do modelo de consumo de massas, como notado por Barbosa (2013):

O período de 2004 a 2005 também foi marcado por duas pequenas reformas financeiras, que contribuíram para a expansão do crédito nos anos seguintes. Do lado das empresas, a reforma da Lei de Falências, em 2004, ajudou na expansão do crédito, uma vez que simplificou e agilizou a recuperação de empréstimos em caso de dificuldades financeiras por parte do devedor. Do lado das famílias, a principal inovação financeira foi a introdução e difusão do crédito pessoal a ser pago com base na retenção de parte do salário do devedor. Chamada de “crédito consignado”, essa iniciativa foi fruto de uma sugestão da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e começou com um acordo entre os sindicatos e as instituições financeiras, no final de 2003. Nos anos seguintes o mesmo produto foi estendido aos servidores públicos e aos aposentados pelo INSS, ampliando substancialmente a oferta de crédito as famílias brasileiras.<sup>113</sup>

Com efeito, a expansão no volume de crédito na economia brasileira foi impressionante no período, saindo da casa dos 25% à dos 56% do PIB entre 2003 e 2013, especialmente graças às modalidades de crédito consignado e de financiamento imobiliário, esta fortemente impulsionada pelo programa Minha Casa, Minha Vida, a partir de 2009<sup>114</sup>.

Além da expansão do crédito voltada ao consumo das famílias, o governo Lula criou o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), instituído pela Lei nº 11.110/2005, com o objetivo de atender às necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, baseando-se no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica e ainda incentivar a geração de

---

<sup>112</sup> Sobre o microcrédito no Brasil, ver [http://www.bcb.gov.br/pec/apron/apres/Microcredito-EstudoEspecial\\_VI\\_Forum.pdf](http://www.bcb.gov.br/pec/apron/apres/Microcredito-EstudoEspecial_VI_Forum.pdf) [acesso em 17/03/2015].

<sup>113</sup> Essa expansão do crédito no país também desencadeou intenso debate sobre sua suposta insustentabilidade, em função do elevado endividamento das famílias (Ferreira e Lima, 2014, e também <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/endividamento-das-familias-limita-consumo>). Todavia, há que se notar que esse nível de endividamento é ainda bastante baixo para os padrões internacionais, assim como o próprio nível de crédito da economia brasileira (Gomes, 2009, e BC, 2014).

<sup>114</sup> Boletim do Banco Central do Brasil - Relatório 2013, disponível em <http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM2013> [acesso em 17/03/2015] e também <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/credito-pula-de-24-7-para-55-2-do-pib-em-10-anos>. Sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, ver Rolnik e outros (2010) e Krause e outros (2013).

trabalho e renda entre microempreendedores populares e oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares (Almeida, 2013).

A expansão no volume de crédito ofertado no âmbito do PNMPO também seguiu trajetória expressiva, como se pode ver na tabela:

Tabela 4: Evolução das Operações de Microcrédito Produtivo Orientado-PNMPO.

| Ano          | Operações de microcrédito (em unidade) | Índice <sup>1</sup> | Valor nominal concedido em Reais <sup>2</sup> (R\$) | Índice <sup>3</sup> | Valor real concedido em Reais <sup>4</sup> (R\$) |
|--------------|--|---------------------|---|---------------------|--|
| 2005         | 632.106                                | 100,00              | 602.340.000,00                                      | 100,00              | 310.186.962,92                                   |
| 2006         | 828.847                                | 131,12              | 831.815.600,80                                      | 138,10              | 462.162.290,83                                   |
| 2007         | 963.459                                | 152,42              | 1.100.375.829,94                                    | 182,68              | 689.302.110,77                                   |
| 2008         | 1.274.296                              | 201,60              | 1.807.071.717,91                                    | 300,01              | 1.283.080.205,36                                 |
| 2009         | 1.605.515                              | 253,99              | 2.283.955.244,22                                    | 379,18              | 1.738.095.655,69                                 |
| 2010         | 2.015.335                              | 318,83              | 2.878.394.620,63                                    | 477,87              | 2.407.033.944,26                                 |
| 2011         | 2.501.383                              | 395,72              | 3.755.106.065,62                                    | 623,42              | 3.390.642.205,91                                 |
| 2012         | 3.848.109                              | 608,78              | 6.237.579.238,94                                    | 1.035,56            | 6.031.533.023,31                                 |
| 2013 *       | 4.057.216                              | -                   | 3.679.849.487,64                                    | -                   | 3.634.782.268,59                                 |
| <b>Total</b> | <b>17.726.266</b>                      |                     | <b>23.176.487.805,70</b>                            |                     | <b>19.946.818.667,64</b>                         |

<sup>1</sup> Índice da Quantidade de Operações de Microcrédito Produtivo Orientado.

<sup>2</sup> Valores Nominais.

<sup>3</sup> Índice do Volume de Crédito Concedido para Microcrédito Produtivo Orientado. Ano Base 2005 = 100,00.

<sup>4</sup> Valores Reais. Base: 1º e 2º Trimestre 2013 = 100, Deflator Implícito INPC/IBGE.

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego<sup>115</sup>

Além disso, houve forte expansão do crédito também para as empresas, basicamente por meio da atuação do Bndes (ver cap. 4), o que, associado à expansão do consumo, permitiu atrair à coalizão desenvolvimentista o apoio de empresários ligados ao agronegócio, à indústria, especialmente da construção civil, e aos serviços, sobretudo comerciais e financeiros), ou seja, da parte da classe dominante formada pelos capitalistas.

O período dos governos petistas também testemunhou significativa complementaridade entre os interesses do agronegócio e os da coalizão desenvolvimentista e do modelo de consumo de massas, por meio do barateamento

<sup>115</sup> Relatório de Dados do Programa de Microcrédito – 2º. Trimestre de 2013. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080814295F16D014311E814431B17/RELAT%C3%93RIO%20M ICROCREDITO%202%C2%BA%20TRIMESTRE%202013.pdf> [acesso em 17/03/2015].

da cesta básica e dos expressivos saldos comerciais do país, puxados pelas exportações de commodities agropecuárias.

A expansão do Agronegócio no país também foi um componente importante da melhoria das condições de vida da população mais pobre. O barateamento dos preços dos alimentos, graças ao impressionante aumento da produtividade agropecuária brasileira nos últimos vinte anos, impactou decisivamente a cesta de consumo dessa população. Segundo dados da FIPE, o custo de alimentação em São Paulo caiu mais que 5% ao ano, entre 1975 e 2007. Para alguns estudiosos os programas de transferência de renda não teriam tido o sucesso que tiveram, nem o mesmo impacto sobre o consumo de bens industriais, se os preços de alimentos não tivessem mostrado esse comportamento (Barros, 2014).

Ao analisarem esses avanços, Muller e Muller (2014) apontam que eles não foram alcançados por meio de incorporação de novas terras, mas resultaram de “dramáticos” avanços na produtividade da agropecuária brasileira, obtidos pela pesquisa tecnológica que desenvolveu métodos e insumos especialmente adaptados às condições do país. Assim, enquanto a área agrícola permaneceu basicamente a mesma desde meados dos anos 1970, a produção cresceu cerca de 300%. Ainda assim, o Brasil dispõe de condições únicas no mundo para empreender novos avanços significativos na produção agropecuária, como a disponibilidade de imensas quantidades de terras agricultáveis (apenas com a incorporação de áreas degradadas) e os maiores recursos hídricos renováveis do planeta.

Embora não seja desprezível a contribuição da agricultura familiar nesse processo, o fato é que o agronegócio teve aí papel decisivo (Guanziroli e outros, 2012, e Hoffman, 2014). A expansão das commodities agropecuárias na pauta de exportações do país – de aproximadamente 30% para mais de 50% entre 2003 e 2013 – também é indicadora do papel destacado do agronegócio nos bons resultados obtidos pelo modelo do consumo de massas.

Tudo isso contribuiu para a incorporação do Agronegócio à coalizão desenvolvimentista, numa aliança que já havia se iniciado no primeiro governo Lula, com a indicação do Presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras-OCB, Roberto Rodrigues, para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e que foi aprofundada no segundo mandato de Dilma, com a muito significativa

indicação para o MAPA da Presidente da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária-CNA, a líder ruralista e Senadora pelo PMDB de Tocantins, Kátia Abreu.

O mais importante aqui é a constatação de que a aliança com o agronegócio não é impeditiva da constituição de uma coalizão desenvolvimentista, como pretendido em abordagens vistas anteriormente, que associam esse segmento econômico ao rentismo. O que essas abordagens parecem desconsiderar é a profunda diferença, em termos de preferências por políticas econômicas, que separa esses dois blocos de agentes sociais: a política de redução dos juros da economia desagradou os interesses do capital financeiro e rentista, mas atendeu aos interesses do agronegócio, tanto quanto aos dos demais setores produtivos, ao reduzir seus custos com crédito e financiamentos, além de contribuir para a desvalorização cambial e, assim, aumentar sua competitividade e margens de lucro. A propósito, é ilustrativo o desempenho recente de algumas gigantes exportadoras de commodities, como a JBS, beneficiadas pela cotação mais favorável do dólar<sup>116</sup>.

Finalmente, diferentemente de setores empresariais diretamente beneficiados pelo aumento do consumo de massa, e exceto pelo clima de prosperidade e de oportunidades vividos pelo país durante a fase áurea do modelo de consumo de massas (2005-2011), a outra parte da classe dominante, composta por assalariados de nível universitário, alta burocracia estatal e executivos, não recebeu benefícios materiais que proporcionassem sua adesão à coalizão desenvolvimentista. Ao contrário, assistiu a um importante movimento de incorporação e de acesso de novos segmentos sociais, historicamente marginalizados, em espaços outrora quase exclusivos da camada superior da sociedade. Isso, provavelmente, compões a explicação de essa parte da classe dominante ter permanecido como um núcleo duro ideológico da base social da coalizão liberal.

### **5.3. Contradições e impasses da coalizão desenvolvimentista.**

A principal contradição da atual coalizão desenvolvimentista é sua própria heterogeneidade social, política e ideológica e, conseqüentemente, a dificuldade crônica em acomodar interesses contraditórios. Tal heterogeneidade, considerada

---

<sup>116</sup> <http://www.valor.com.br/agro/3949534/com-ajuda-do-dolar-jbs-vira-numero-um>.

por vários estudiosos como intrínseca ao modelo político brasileiro (presidencialismo de coalizão), se expressa tanto na composição social da coalizão, indo dos sem-terra e operários a empresários e latifundiários, quanto na presença, atualmente, de dez partidos na base de sustentação do Governo Dilma, num leque que vai dos considerados à esquerda do espectro político-ideológico, como o PT, o PDT e o PCdoB, aos aliados situados à direita (PP, PSD, PTB, PR), passando pelo virtual dono do centro político brasileiro, o PMDB.

Analisada à luz do desempenho econômico do país e particularmente da recente estagnação, fica evidente que a relativa coesão exibida pela coalizão desenvolvimentista seguiu um típico padrão de fuga para frente, na medida em que o exuberante crescimento econômico dos anos do Governo Lula ajudou a distribuir benefícios políticos e econômicos a seus vários segmentos e facilitou a acomodação de seus diversos e contraditórios interesses.

Com a estagnação econômica e o recrudescimento da oposição – apoiado no desbaratamento do esquema de corrupção na Petrobras e na repercussão massiva do escândalo pela grande mídia<sup>117</sup> –, e na hora de decidir quem paga a conta do reajustamento da economia, com a tentativa de ajuste fiscal do início do segundo Governo Dilma<sup>118</sup>, as rachaduras da coalizão rapidamente apareceram: eleição de Eduardo Cunha (PMDB) à Presidência da Câmara Federal, com uma pauta hostil a vários pontos do programa do Governo<sup>119</sup>; devolução, pelo Presidente

---

<sup>117</sup> Sem entrar em avaliação do mérito da atuação da Polícia Federal, do Ministério Público, do Poder Judiciário e da grande mídia no episódio, nem das eventuais responsabilidades de políticos envolvidos, especialmente do PT, é evidente que tanto as investigações quanto a cobertura midiática reproduziram, até os primeiros meses do Governo Dilma, o mesmo padrão do maior escândalo anterior, o chamado “mensalão”: vazamentos seletivos e coordenados, celeridade nas investigações e punições a petistas e seus aliados, cobertura midiática massiva e morosidade ou esquecimento no que se refere aos indivíduos de partidos de oposição envolvidos (o chamado “mensalão tucano”, no Governo de Minas Gerais, anterior e, na verdade, precursor do petista, corre a passos largos para a prescrição e a impunidade, em silêncio indistigado da mesma grande mídia; o mesmo ocorre com o esquema de corrupção no Metrô e na CPTM de São Paulo). Ver <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-as-suspeitas-contr-a-alstom,1622296>; <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:8uA0VmQHqo4J:www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/155864-executivo-ligado-a-alstom-diz-que-conselheiro-do-tce-recebeu-propina.shtml+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>; <http://www.brasil247.com/pt/247/artigos/174119/Trensal%C3%A3o-Justi%C3%A7a-e-MP-paulistas-inventaram-a-corrup%C3%A7%C3%A3o-sem-corrupto.htm>; <http://www.ocafezinho.com/2014/03/11/quem-abafou-o-trensalao-todos-esses-anos/> [acesso em 17/04/2015].

<sup>118</sup> O pacote de medidas anunciado logo no início do Governo pelos Ministros da Fazenda, Joaquim Levy, e do Planejamento, Nelson Barbosa, já havia sido em grande parte elaborado pela equipe econômica anterior (Mantega) e inclui aperto nas condições para acesso dos trabalhadores a benefícios como seguro-desemprego e pensão por morte, e fim de desonerações às empresas.

<sup>119</sup> Projeto de Lei do Estatuto da Família, na contramão dos avanços sobre diversidade familiar e de orientação sexual; Proposta de Emenda Constitucional de redução da maioria penal, em

do Senado, Renan Calheiros (PMDB), da Medida Provisória sobre o ajuste fiscal; exigência pela Bancada do PT de taxaço dos ricos, para contrabalançar o desgaste popular do partido com as medidas do ajuste fiscal.

Outra contradição cada vez mais aguda da atual coalizão desenvolvimentista diz respeito à sua relação com o capital financeiro e os segmentos rentistas do capitalismo brasileiro. A ativa participação dos fundos de pensão das empresas estatais no mercado de capitais e no de títulos da dívida pública puseram trabalhadores indicados por importantes sindicatos na condição de sócios do rentismo<sup>120</sup>.

Com efeito, Grün (2007) observa uma “financeirização de esquerda” em curso no país, a partir da situação “anômala”, criada com a chegada de Lula e do PT ao Governo Federal, de dirigentes dos fundos de pensão e os demais petistas e sindicalistas próximos aos “mercados” se tornarem responsáveis por parte da condução da economia e do mercado financeiro. Nesse processo, acabaram gerando uma dinâmica de expansão dos serviços financeiros formais para os estratos menos privilegiados da população, com a explosão do crédito subsidiado, a tentativa de “bancarização” universal através do Banco Postal e a extensão das iniciativas de crédito solidário e cooperativo.

Segundo Grün (2007), embora o processo tenha criado uma tensão simbólica inédita na configuração da economia brasileira, paradoxalmente, *“essa ‘financeirização de esquerda’ do governo petista e de seus sustentáculos sindicais é um componente importante que concorre para a autonomização do campo financeiro brasileiro e para a subordinação dos outros espaços aos seus ditames”*.

Um limite estrutural à continuidade de um círculo virtuoso de consumo e investimento no país relaciona-se com a natureza e a estrutura do sistema financeiro nacional. Como aponta o economista Ladislav Dowbor, na contramão do senso comum que imputa à carga tributária um papel central no chamado “custo-Brasil” e silencia sobre o peso dos juros como obstáculo ao desenvolvimento do país:

---

confronto direto com as políticas de direitos humanos; Projeto de Lei de regulamentação ampla da terceirização de mão-de-obra, em oposição frontal às políticas de trabalho e emprego.

<sup>120</sup> Sobre a trajetória institucional da atuação dos fundos de pensão no mercado de capitais no Brasil, ver Silva (2007).

Não é o imposto que é o vilão, ainda que o peso dominante dos impostos indiretos só piore a situação: é o desvio da capacidade de compra para o pagamento de juros. As famílias estão gastando muito mais, resultado do nível elevado de emprego e da elevação do poder aquisitivo da base da sociedade, mas os juros esterilizam a capacidade de dinamização da economia pela demanda que estes gastos poderiam representar. Um dos principais vetores de dinamização da economia se vê travado. Gerou-se uma economia de atravessadores financeiros. Prejudicam-se as famílias que precisam dos bens e serviços, e indiretamente as empresas efetivamente produtoras que vêm os seus estoques parados. Perde-se boa parte do impacto de dinamização econômica das políticas redistributivas. O crédito consignado ajuda, mas atinge apenas 23,5% do crédito para consumo (DCI, 2014), e também se situa na faixa de 25 a 30% de juros, o que aparece como baixo apenas pelo nível exorbitante que atingem as outras formas de crédito<sup>121</sup>.

Isso sintetiza o que podemos denominar o dilema rentista da coalizão desenvolvimentista. Se, por um lado, houve uma tentativa inédita da Presidenta Dilma de usar agressivamente os bancos públicos para forçar a redução dos juros e do spread bancários, em 2012, com a importante mudança institucional da alteração da regra de remuneração dos depósitos de poupança (Lei nº 12.703/2012), por outro, essa tênue e incipiente afronta aos interesses hegemônicos do capital financeiro no país foi rechaçada em menos de um ano, com o recuo do governo em meio ao eterno espantinho do descontrole inflacionário<sup>122</sup>.

Outro dilema com que se depara a coalizão desenvolvimentista diz respeito ao equacionamento da questão cambial. Um dos mais influentes defensores das teses novo-desenvolvimentistas, o Professor Bresser-Pereira, tem insistido em que os impasses do desenvolvimento brasileiro exigem, como pré-condição para sua superação, que se neutralize a tendência estrutural de valorização da taxa de câmbio (doença holandesa), posicionando-a no que denomina taxa de equilíbrio industrial, que permitiria à indústria nacional recuperar a competitividade perdida nos últimos anos frente a suas concorrentes estrangeiras, e que estaria, hoje, ao redor de R\$ 3,50 por US\$ 1.

O grande problema dessa alternativa é: seria possível salvar a indústria sem comprometer o padrão de consumo dos pobres? No contexto atual, de inflação pressionada, certamente um desvalorização ainda maior do câmbio (que já está

<sup>121</sup> <http://dowbor.org/2015/02/ladislau-dowbor-o-sistema-financeiro-atual-trava-o-desenvolvimento-economico-do-pais-setembro-2014-11p.html/>. A referência a DCI (2014) é acessível em <http://www.dci.com.br/financas/metade-do-consumo-e-financiada-por-cartoes-id410452.html>. [acesso em 17/03/2015].

<sup>122</sup> Ver a respeito, <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Terrorismo-economico/7/32034>.

girando acima dos R\$ 3) representaria uma transferência significativa de renda dos pobres para os ricos, na contramão do modelo do consumo de massas, núcleo programático da coalizão desenvolvimentista.

E, ademais, o que garante que uma taxa de câmbio de “equilíbrio industrial” faria a indústria brasileira retomar sua participação de 40% ou 50% do PIB – o que, nesse enfoque, representaria reindustrialização, por oposição à desindustrialização atual? É certo que a indústria poderia até renascer e fortalecer-se, tanto no mercado doméstico quanto no externo, mas isso não garantiria, automaticamente, que aumentaria significativamente sua participação no PIB, como, aliás, indica o mencionado desempenho recente de algumas gigantes exportadoras de commodities, como a JBS, igualmente beneficiadas pela cotação mais favorável do dólar.

A propósito, a própria incorporação do agronegócio na coalizão desenvolvimentista passa a revelar maior tensão em vista da estagnação econômica e do esgotamento das possibilidades de expansão e aprofundamento da distribuição de renda pela via do consumo, sem tocar em estruturas seculares de concentração de renda e de riqueza como a fundiária.

Finalmente, o grave e secularmente entranhado problema da corrupção atingiu uma escala inédita com a atual crise na Petrobras, desencadeada pelas investigações da Operação Lava-Jato da Polícia Federal, sobre cartel, sobrepreço e propinas em contratos da estatal. Os impactos negativos sobre a maior empresa brasileira, além das prisões de dirigentes e do risco de colapso das maiores empreiteiras e construtoras do país, ascenderam um sinal de alerta ao trazerem um sombrio prognóstico sobre um futuro de desenvolvimento que até poucos anos antes parecia bem encaminhado. Trata-se de fato relativamente alheio à dinâmica política da coalizão desenvolvimentista, no sentido de provir de um choque externo ao contexto político, mas que afeta diretamente sua coesão e sustentabilidade, na medida em que os usos e abusos dos resultados da investigação são explorados ao máximo pelos que pretendem tirar proveito da crise para derrubar o governo.

## 6. Conclusão.

O objetivo dessa pesquisa foi explicar, do ponto de vista da economia política, a intrigante reversão, na primeira década do século XXI, da secular e aparentemente estrutural tendência concentradora de renda e socialmente excludente do capitalismo brasileiro.

Por meio da elaboração de uma sequência causal histórica e lançando mão das ferramentas conceituais de dependência da trajetória, mudança institucional, capacidades estatais e Estado desenvolvimentista, a pesquisa desafiou duas explicações correntes para essa reversão, baseadas no legado das reformas liberais da última década do século XX e na explosão recente dos preços das *commodities* minerais e agrícolas com forte presença na pauta de exportações do país.

Em seu lugar propôs uma hipótese desenvolvimentista: a de que os avanços sociais alcançados na primeira década do século XXI no Brasil não foram mera consequência de uma conjuntura internacional favorável às exportações brasileiras, ou simples decorrência natural da estabilização macroeconômica, mas resultaram de ações políticas que romperam com o padrão de desenvolvimento anterior, centrado na criação de um ambiente institucional favorável ao mercado, e reorientaram a atuação do Estado brasileiro num sentido de ativa indução e coordenação econômica em prol de um novo padrão de desenvolvimento, baseado na constituição de um poderoso mercado consumidor doméstico de massas.

Ancorada em abordagem sócio-cêntrica da construção do Estado e na teoria das constelações de poder, a tese identificou na década da redemocratização do país, entre 1978 e 1988, coroada pela promulgação da Constituição Federal, uma conjuntura crítica para a explicação das mencionadas mudanças. Não apenas pelo desenho da arquitetura institucional de um tipo de Estado desenvolvimentista e de bem-estar social, introduzindo um forte elemento de dependência da trajetória quanto a esse arranjo institucional, mas também por propiciar um cenário político e social de elevada competitividade democrática e de avanço das forças de esquerda, que culminou com a chegada do Partido dos Trabalhadores-PT ao poder, em 2003, liderando uma coalizão político-social desenvolvimentista.

Na investigação da hipótese desenvolvimentista, observou que essas transformações sociais se deveram a mudanças institucionais produzidas nessa

conjuntura crítica e por processos de mudanças graduais e incrementais desencadeados por políticas públicas.

As mudanças institucionais incrementais e graduais foram desencadeadas por políticas públicas que levaram ao fortalecimento das capacidades estatais, especialmente quanto aos mecanismos de indução econômica pelo Estado e às políticas de inclusão social, que resultaram na constituição de um importante mercado doméstico de consumo de massas, além de adicionarem novo componente de dependência da trajetória ao contexto sócio-político do país, ao estreitar as possibilidades de reversão no curso dessas políticas.

Os atores políticos e sociais principais dessas mudanças institucionais convergiram para a constituição de uma coalizão de poder desenvolvimentista, agente de mudança responsável, em última instância, pelas reconfigurações institucionais observadas.

A ideia da sequência causal histórica, abordada na introdução deste trabalho (Büthe, 2002; Mahoney, 2009), segundo a qual determinado fenômeno pode ser variável dependente num ponto do processo e converter-se em variável explicativa num momento posterior do mesmo processo, apareceu claramente aqui no papel desempenhado pelo Partido dos Trabalhadores. Surgido na sequência das transformações econômicas e sociais produzidas pelo regime ditatorial (criação de grandes cinturões industriais nas grandes metrópoles brasileiras, ligados à indústria moderna), o PT, francamente minoritário no processo Constituinte, viu seu crescimento ser impulsionado por uma arquitetura institucional de caráter desenvolvimentista, produzida, em boa medida, à sua revelia.

Na conjuntura seguinte, como principal partido de oposição ao Governo neoliberal de FHC, e, especialmente após chegar ao Governo Federal, em 2003, a atuação do partido, de variável dependente do impulso desenvolvimentista da Constituição, converte-se em variável explicativa das mudanças econômicas e sociais nessa direção, por meio de sua agência à frente do Governo, imprimindo-lhe caráter desenvolvimentista, ao aprofundar a aplicação de diretrizes constitucionais.

A avaliação empreendida da conjuntura crítica do processo Constituinte, aqui apontada como primeira variável explicativa da sequência causal histórica, ajusta-se perfeitamente, também à perspectiva distributiva de poder das instituições,

defendida por Mahoney e Thelen (2010), no sentido de que nem sempre os arranjos institucionais refletem os objetivos e interesses de um grupo social particular.

Muitas vezes, esses arranjos são resultados não intencionais de conflitos entre grupos sociais ou de compromissos ambíguos entre eles, de modo que nem sempre fica claro quem são os vencedores e os perdedores de um resultado institucional, que é sempre provisório: a própria evolução da dinâmica política pode modificá-los, num processo aberto à criatividade e à agência dos indivíduos e grupos na aplicação e interpretação das regras do jogo.

Este foi exatamente o caso da Constituição de 1988, como arranjo institucional que refletiu objetivos e interesses não de um grupo social particular, mas foi resultante não intencional de conflitos entre grupos sociais e de compromissos ambíguos entre eles e que não estabeleceu vencedores e perdedores do processo.

E foi também o caso do PT, que saiu daquele processo numa condição aparente de perdedor do resultado institucional, expressa em sua recusa do mesmo, mas que a partir da evolução da dinâmica política na aplicação e interpretação das regras do jogo, tornou-se seu maior beneficiário, como herdeiro e implementador do caráter desenvolvimentista da Constituição, por meio do modelo de consumo de massas.

Por outro lado, os principais elementos de dependência da trajetória identificados neste estudo foram a profunda resiliência da desigualdade econômica e social, o patrimonialismo (instituições extrativistas) e o centralismo estatal, com forte protagonismo do Poder Executivo, o elevado déficit democrático brasileiro e o ciclo vicioso de baixa qualificação e baixa produtividade.

Quanto aos mecanismos geradores dessa dependência de trajetória, destaca-se, em primeiro lugar, numa perspectiva histórica, o processo de construção sui generis do Estado nacional, a partir de uma emancipação política incompleta da condição colonial, responsável pela maior duração do escravismo, que por sua vez reforçou a desigualdade social, a estrutura oligárquica e não competitiva do Estado e a inorganicidade da sociedade civil, conspirando, no longo prazo, contra o desenvolvimento de uma economia pujante de empreendedores.

Essa herança histórica, tanto colonial quanto imperial, de um Estado escravista e de uma elite política escravocrata, latifundiária e parasitária respondeu também em grande medida pela perenização de um elevado déficit democrático e de um aparato estatal patrimonialista, responsável pelos cronicamente elevados níveis de corrupção no país.

E a condição colonial impôs ao país sua inserção na civilização industrial pelo lado da demanda de bens finais, não pelo da sua produção, condenando seu desenvolvimento econômico e social inicial à baixa produtividade, à baixa remuneração e à baixa qualificação da força de trabalho.

A Constituição Federal de 1988, que marcou o processo de redemocratização do país e firmou as bases institucionais de um estado de bem-estar social desenvolvimentista, pagou pesado tributo àqueles elementos de dependência da trajetória (resiliência da desigualdade econômica e social e o centralismo estatal, com forte protagonismo do Poder Executivo): manutenção da estrutura fundiária altamente concentrada e excludente, dificultando a realização de uma efetiva reforma agrária; manutenção de um sistema tributário regressivo, apesar da declaração formal em contrário; adoção do instituto das “Medidas Provisórias”; manutenção de elevado poder de agenda do Executivo, por meio de prerrogativas de reserva de iniciativa legislativa.

Mas, ao mesmo tempo, como conjuntura crítica que foi, no encerramento da era ditatorial, a Constituição fixou novas bases de dependência da trajetória, especialmente no que se refere ao pacto político e ao compromisso institucional com políticas sociais universalistas (saúde, educação, assistência e previdência social) e à abertura do Estado ao controle social e à participação popular, duas dimensões que têm se mostrado extremamente resistentes a diversas tentativas reformistas empreendidas nesses vinte e seis anos de sua vigência.

A partir da mudança política representada pela chegada do PT ao Governo Federal, desenvolve-se outro mecanismo de dependência da trajetória que é o efeito catraca das políticas sociais distributivistas implantadas: essas políticas transformaram a distribuição de preferências e o universo dos atores, elevando os

custos políticos e sociais da mudança para outro regime e virtualmente bloqueando eventuais tentativas<sup>123</sup>.

Com relação aos mecanismos e tipos de mudança institucional, da perspectiva teórica aqui adotada, seria de esperar que o elevado poder de veto das elites, defensoras do *status quo*, sobre políticas distributivas mais profundas restringisse os caminhos possíveis para mudanças institucionais nessa direção, deixando à disposição basicamente as mudanças por sobreposição ou derivação, em que não há mudanças de regras, mas tão somente a sobreposição de novas regras às regras antigas – preservadas – ou simplesmente a mudança do impacto dessas regras antigas devido a modificações no ambiente (derivação).

Todavia, a maior parte das mudanças institucionais observadas seguiram o padrão de conversão: reinterpretação ou aplicação em modos inovadores das regras vigentes e mudanças de intensidade que geraram novas qualidades a partir dessas regras pré-existentes. Foi o que aconteceu tanto com as políticas sociais (salário mínimo, Bolsa Família) quanto com as mudanças no padrão de atuação do BNDES<sup>124</sup>.

Algo similar acontece com a interpretação do PT como agente de mudança institucional. Sua classificação no tipo simbiote remete às ambiguidades das instituições, usadas em benefício próprio, seja para miná-las, na versão parasita, seja para reforçá-las, na sua variante mutualista.

Esse resultado pode aportar uma reflexão ao modelo teórico, no sentido de relativizar a associação, prevista no modelo, entre baixo poder de veto dos defensores do *status quo* e o tipo de mudança institucional por conversão. Ao mesmo tempo, sugere a colocação de maior ênfase no aspecto da ambiguidade das regras (instituições), que é parte da definição desse tipo de mudança institucional,

---

<sup>123</sup> Curiosamente, nesse aspecto, apesar das sucessivas vitórias eleitorais da coalizão desenvolvimentista desde 2002, o segundo Governo Dilma se inicia sob o fogo cruzado de uma hegemonia conservadora no Congresso Nacional, impulsionando uma pauta regressiva sobre direitos sociais, em que se destaca o Projeto de Lei de terceirização generalizada e irrestrita da força de trabalho (PL nº 4.330/2004), com todas as óbvias consequências de precarização das condições trabalhistas. À luz da análise aqui encetada, tal iniciativa, abertamente impulsionada por setores empresariais (Fiesp à frente), pode ser vista como um atalho vislumbrado por segmentos da elite econômica para melhorar sua posição relativa na distribuição do “bolo” econômico, em vista da rigidez orçamentária das políticas sociais distributivistas e sem afrontá-las diretamente.

<sup>124</sup> Interessante confrontar esse achado também com a conclusão de Schneider (2013), de que as mudanças recentes no capitalismo hierárquico da América Latina se deram predominantemente por derivação e deslocamento, nos termos teóricos de Mahoney e Thelen (2010).

relaxando-se, conseqüentemente, a condição de elevado poder de veto das elites. (Mahoney e Thelen, 2010).

Nesse sentido, seria frutífero avançar num diálogo entre essa abordagem e a de Campbell (2010), que enfatiza a frequente convivência de múltiplos modelos institucionais e aponta a possibilidade de rearranjos e recombinações de princípios e práticas institucionais previamente existentes em novas e criativas formas (seu conceito de “bricolagem”, claramente equivalente ao de conversão, de Mahoney e Thelen).

Com relação ao fortalecimento de capacidades estatais no Brasil, em sua dimensão de capacidade política e de autonomia inserida, ficou evidenciado que seu marco fundamental é o arranjo institucional produzido pela Constituição Federal de 1988, a Constituição desenvolvimentista, com o fortalecimento tanto da dimensão meritocrática da burocracia, quanto da responsividade e controle social do Estado e da dimensão de bem-estar social da população.

Numa pesquisa sobre projetos de desenvolvimento do Brasil é inevitável abordar, nesta conclusão, a atual conjuntura de estagnação econômica do país, que, numa avaliação apressada, poderia esvaziar boa parte do sentido da investigação e das reflexões anteriores.

A esse respeito, é importante lembrar, primeiramente, que estagnação econômica não significa, necessariamente, retrocesso nas capacidades estatais, uma das variáveis explicativas aqui adotadas para explicar os avanços econômicos e sociais do país anteriormente abordados. Afinal, a economia capitalista é cíclica e países com elevadas capacidades estatais também enfrentam crises. A situação atual da Europa, para não mencionar as duas décadas de estagnação econômica japonesa, é suficiente para demonstrar esse fato.

Por outro lado, ainda que a economia brasileira venha passando por uma fase de baixa em seu ciclo econômico desde 2011, atingindo em 2014 um quadro de estagnação que deve perdurar em 2015, não são desprezíveis os avanços obtidos em vários aspectos da ação estatal no campo econômico que conferem ao governo brasileiro hoje margem de manobra e poder de fogo muito maiores que os exibidos nas fases de baixa do ciclo anteriores: reservas financeiras internacionais acumuladas, situação relativamente confortável da dívida pública, além de o país

contar hoje com um mercado interno muito mais robusto que nas conjunturas de crise precedentes.

Finalmente, e o mais importante, a questão do desenvolvimento não se resume ao desempenho econômico, embora esse pareça ser uma pré-condição para muitos avanços ainda aguardados pela população brasileira. Nesse sentido, e à luz da trajetória histórica do país, é muito significativo o fato de que estejamos vivendo, provavelmente pela primeira vez, um momento de estagnação econômica em que a maioria do povo não é muito (ou é, até agora, muito pouco) afetada pela crise econômica. Isso devido, principalmente, à manutenção de elevadas taxas de emprego e de médias salariais, além da contínua expansão das políticas sociais inclusivas, sejam elas focalizadas, como o Bolsa Família, ou universais, como saúde e educação.

Assim, recente estudo da Organização Internacional do Trabalho-OIT, mostra o Brasil como o segundo país que mais reduziu a desigualdade salarial no mundo na última década (OIT, 2014), e embora esse movimento de redução das desigualdades salariais seja um fenômeno comum a boa parte da América Latina (Ferreira, 2013), ele não se verificou em todo o continente e o mencionado estudo da OIT aponta que no México, por exemplo, o valor real dos salários declinou em 2012 e 2013.

Portanto, é muito significativo que o Brasil tenha conseguido esses resultados sociais de diminuição da pobreza e da desigualdade mesmo após 2008, enquanto o mundo atravessa forte ciclo de concentração de riqueza<sup>125</sup>.

Como observou Calixtre (2014), na esteira das análises de Singer (2012):

a sociedade brasileira está vivendo uma espécie de “New Deal tardio” composto de três grandes pilares. O primeiro é o crescimento econômico baseado na estabilidade dos preços e distribuição de renda do trabalho. O segundo é a consolidação tropical do welfare state baseada na seguridade social universal e a afirmação da democracia representativa. E o terceiro é a consolidação de um mercado interno de consumo de massas.

---

<sup>125</sup> Ver <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/wealth-having-it-all-and-wanting-more-338125> [acesso em 27/04/2015].

Observe-se, a propósito, a conclusão a que chegaram Resende e outros (2007) sobre o tipo de desenvolvimento que vigorou no país na década de 1990, a partir da análise da qualidade do crescimento econômico das 27 capitais dos estados brasileiros sobre os dados dos Censos Demográficos de 1991 e 2000:

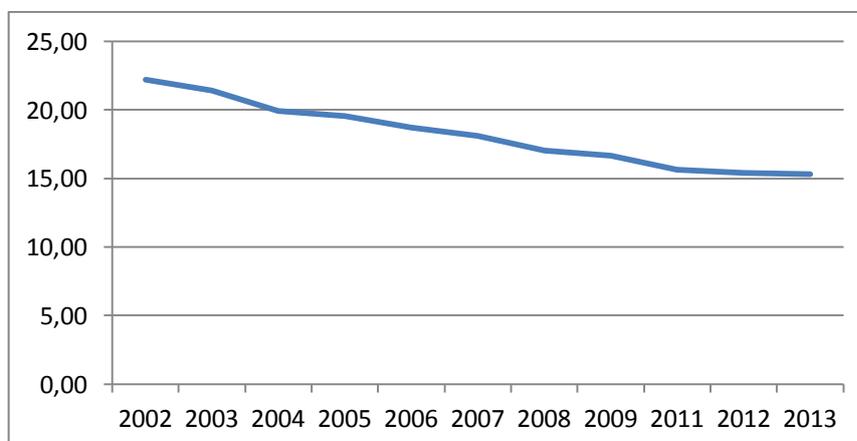
Verificou-se que catorze municípios apresentaram crescimento não pró-pobre, ou cerca de 52% das capitais estaduais do Brasil. O crescimento não pró-pobre é caracterizado por uma taxa de crescimento da renda per capita dos mais pobres sempre abaixo da taxa de crescimento da renda per capita de toda população. Concluiu-se, nesse caso, que os mais pobres se beneficiaram relativamente menos em relação ao crescimento econômico, visto que nessas capitais estaduais o crescimento econômico foi acompanhado por um aumento da desigualdade de renda. Em cinco capitais o crescimento foi empobrecedor (7,4% do total), isto é, a renda per capita dos mais pobres decresceu no período analisado enquanto que a renda média da população cresceu. Dessa maneira, o crescimento econômico positivo aumentou a pobreza (Resende e outros, 2007).

Ou seja,

entre 1991 e 2000, observou-se, de maneira preponderante, um crescimento econômico com aumento da desigualdade de renda nas capitais estaduais que tiveram tanto o crescimento do tipo não pró-pobre quanto do tipo empobrecedor. É válido frisar que nenhuma capital estadual apresentou um padrão de crescimento pró-pobre, em que o crescimento da renda per capita acontece concomitantemente a uma diminuição da desigualdade de renda (Resende e outros, 2007).

E compare-se com o padrão de desenvolvimento estabelecido na década de 2000:

**Gráfico 10: Renda domiciliar per capita - razão entre a dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres**



Fonte: Ipeadata.

Há uma grande chance de esse ser um dos ingredientes da crise política que o país atravessa: o fato de que a atual crise econômica esteja penalizando mais (ainda que somente em termos relativos) os setores sociais com maior poder de vocalização de seus interesses do que aqueles historicamente relegados na experiência brasileira de desenvolvimento.

Só mesmo a luta política e ideológica é capaz de explicar um quadro de radicalização do debate tão intenso, com denúncias insistentes de total fracasso do modelo econômico desenvolvimentista, em meio a dados econômicos e sociais do país tão melhores que os apresentados pelo modelo liberal anterior<sup>126</sup>. Certamente, a questão se equaciona, em boa medida, por uma análise social e política que identifique perdedores e vencedores nesse processo. A propósito, é muito elucidativa a abordagem de Condé (2015) sobre a ascensão de uma nova direita no país.

A mudança no comando da economia no início do segundo mandato de Dilma acendeu intenso debate sobre o balanço e o futuro do modelo de consumo de massas. Há desde os que, no campo da oposição liberal, afirmam ter ele se revelado um desastre para o país, passando pelos que reconhecem seus feitos, mas consideram-no esgotado, até os que consideram ter ele ainda um bom caminho a percorrer a favor do país.

É muito cedo ainda para saber se se tratou de uma reversão de rota de consequências importantes e duradouras, ou de mero “freio de arrumação”, uma espécie de passo à traz para retomar a rota do modelo de consumo de massas, assim que o pior da crise passar.

Logo após as eleições presidenciais de outubro de 2014, um grupo de economistas lançou um manifesto “pelo desenvolvimento e pela inclusão social”, defendendo a manutenção da política econômica desenvolvimentista, especialmente

---

<sup>126</sup> Por vezes, a crítica liberal ao modelo desenvolvimentista parece sofrer de amnésia ou enganar-se de país quando aponta o fracasso do modelo de consumo de massas nos quesitos crescimento econômico, investimento, equilíbrio fiscal, geração de empregos, bem-estar social, melhorias salariais, redução da pobreza e da desigualdade e até mesmo inflação. Afinal, comparando-se os dados atuais da economia brasileira não com as elucubrações teóricas, mas com os dados reais da economia, quando ela foi comandada pela coalizão liberal, nenhum dos números favorece esta. Ver, a propósito, a ilustrativa entrevista do Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso em <http://www.valor.com.br/politica/3957670/nao-e-crivel-que-lula-e-dilma-nao-soubessem> e também a opinião de um ex-ministro em <http://www.valor.com.br/opiniao/3951498/descalabro-desenvolvimentista> [acesso em 18/03/2015].

em sua dimensão social distributivista, além de atacarem o que chamaram de pragmatismo sob coação do mercado: a adoção de políticas de austeridade fiscal que comprometam os gastos sociais e agravem a recessão, o desemprego, a desigualdade e o problema fiscal<sup>127</sup>.

Bielschowsky (2014) considera que o ciclo expansivo do Modelo de Consumo de Massas está longe de ter se esgotado no país e aponta que *“o Brasil tem o privilégio de possuir, ao mesmo tempo, três poderosas frentes de expansão, três ‘motores’ do desenvolvimento, um conjunto que poucos países do mundo possuem”*: um amplo mercado interno de consumo de massa, uma forte demanda nacional e mundial por seus abundantes recursos naturais e perspectivas favoráveis quanto à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura (econômica e social).

Segundo ele, *“se os impulsos à expansão da capacidade produtiva derivados dessas três correntes de demanda efetiva vierem a ser adequadamente traduzidos em expansão do investimento no país, o desenvolvimento brasileiro poderá ser vigoroso nas próximas décadas”*.

Como afirmou Furtado (1999, p. 17), num país *“que mantém grande disponibilidade de solos aráveis subutilizados e acentuada heterogeneidade social, o caminho mais curto para o desenvolvimento continuará a ser por muito tempo o dinamismo do mercado interno”*.

Para além das disputas político-ideológicas e do senso comum, produzido, em grande medida, pelo virtualmente uníssono discurso midiático (liberal) sobre o fracasso da política econômica do Governo Dilma, esta tese apontou elementos que mostram os robustos resultados sociais e potencialidades do modelo de consumo de massas, posto em ação pelos governos petistas.

Uma contribuição adicional apresentada pela abordagem histórica aqui empreendida, considerando os elementos de dependência da trajetória, refere-se à diferenciação entre o antigo nacional-desenvolvimentismo dos anos 1950/1960 e o atual novo ou neodesenvolvimentismo, com base na natureza das respectivas coalizões políticas que lhes davam – ou dão – sustentação.

---

<sup>127</sup> <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,economistas-lancam-manifesto-a-favor-da-inclusao-social-e-contra-politicas-de-austeridade,1589675>.

A coalizão nacional-desenvolvimentista era fortemente industrialista e timidamente distributivista e antilatifundiária. A ausência de políticas sociais distributivistas, para além de aumentos de um salário mínimo que sequer atingia a maior parte da população, acopladas ao impulso industrializante, impediu que a alteração no perfil de renda (com o crescimento do emprego industrial) resultasse em grande impacto distributivo, que passava a depender de reformas estruturais (as reformas de base).

A coalizão nacional-desenvolvimentista não conseguiu fazer essas reformas, especialmente a reforma agrária, e quando Jango decidiu fazê-la, “na lei ou na marra”, a coalizão explodiu. Isso porque no quadro do Brasil rural arcaico a coalizão, sendo industrialista, podia imaginar-se também antilatifundiária (no imaginário do PCB, antifeudal), não percebendo ou desprezando a forte simbiose indústria-latifúndio que marcou o desenvolvimento brasileiro desde o baronato cafeeiro do “Oeste paulista” (Dean, 1983, e Silva, 1978)

Já a atual coalizão desenvolvimentista é moderadamente distributivista e timidamente industrialista e antirentista, mas não mais antilatifundiária. A imensa redução da pobreza e da miséria e a expressiva ascensão de dezenas de milhões de brasileiros às faixas intermediárias de renda, embora historicamente inéditas, não tiveram a capacidade de alterar a estrutura socioeconômica perversamente desigual que marca a sociedade brasileira há séculos.

Como o distributivismo reformista (um reformismo forte) mostrou-se revolucionário no Brasil (vide as reformas de base no pré-64 e o discurso abertamente golpista contra Dilma hoje), a opção estratégica do PT e da coalizão desenvolvimentista foi a de um distributivismo por políticas públicas; um reformismo fraco, nos termos de Singer (2012).

Por outro lado, os esforços dos governos petistas para fortalecer a indústria nacional, mediante farta oferta de crédito subsidiado (via Bndes) desonerações tributárias e diversas medidas de política industrial não conseguiram impedir o cada vez mais preocupante processo de desindustrialização e reprimarização tanto da pauta de exportações quanto do conjunto da economia do país, em face da acirrada concorrência com a indústria estrangeira, especialmente do leste asiático.

De modo semelhante, o esforço inédito da Presidenta Dilma de usar agressivamente os bancos públicos para forçar a redução dos juros e do spread bancários, em 2012, considerado à luz da tradição rentista impregnada no sistema financeiro nacional, representou um primeiro enfrentamento, ainda que não duradouro, aos interesses do capital financeiro, após décadas de sua hegemonia incontestada no país. Hegemonia que teve no Presidente do Banco Central do Governo Lula, Henrique Meireles, seu guardião e na nomeação de Joaquim Levy para Secretário da Fazenda do segundo mandato de Dilma sua reafirmação<sup>128</sup>.

O fato de que a enorme quantidade de estímulos fiscais, creditícios e de política industrial despejados na economia pelos governos petistas não conseguiu produzir uma arrancada sustentada do nível de investimento parece reforçar a tese de Schneider (2013) sobre a armadilha da baixa qualificação e da renda média, que aprisiona os países de capitalismo hierárquico, como os da América Latina.

A abordagem de longo curso das coalizões de poder, aqui preconizada, permite também avançar uma hipótese sobre a impressionante explosão popular das manifestações de junho de 2013.

Num momento em que a Presidenta Dilma dispunha de elevado cacife político, com taxas de aprovação em pesquisas de opinião batendo até as de seu antecessor e mentor, na mesma altura do mandato<sup>129</sup>, e sem que qualquer estudioso ou organização política previsse, o país foi varrido por uma onda impressionante de manifestações populares de rua, sem organização centralizada, que deixou perplexos e desnorteados governo, oposição, partidos políticos e organizações da sociedade civil<sup>130</sup>.

Pelo impacto das manifestações, comparáveis em escala à Campanha das Diretas Já, em 1984, poder-se-ia esperar consequências e desdobramentos significativos sobre o sistema político brasileiro, um dos principais focos das

---

<sup>128</sup> Meireles havia sido Presidente do Banco de Boston antes de se eleger Deputado Federal pelo PSDB de Goiás em 2002 e renunciar ao mandato para assumir o BC. Levi, economista formado na ortodoxa Universidade de Chicago, havia sido Secretário do Tesouro no primeiro Governo Lula e deixou a Diretoria da Bradesco Asset Management para assumir a Fazenda em 2015.

<sup>129</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/38543-dilma-tem-aprovacao-recorde-mas-lula-e-favorito-para-2014.shtml>.

<sup>130</sup> De início, o protagonista foi o “Movimento Passe Livre” de São Paulo, que articulou pequenas manifestações contra o aumento de R\$ 0,20 no preço das passagens de ônibus na capital paulista. A violenta repressão da Polícia Militar sobre essas primeiras manifestações desencadeou o movimento que, extrapolando completamente sua pauta e organização iniciais, ganhou as ruas do país com o mote “não são só R\$ 0,20”. Sobre as manifestações de junho de 2013, ver Nogueira (2013).

manifestações. Todavia, passados quase dois anos, os principais fatos políticos do país são a reeleição de Dilma, a montagem de um governo ainda mais heterogêneo ideologicamente que o do primeiro mandato – para o que colaborou uma fragmentação partidária ainda maior no Congresso Nacional, se bem que permanecendo as bancadas do PT, PMDB e PSDB como as maiores – e a persistência de escândalos de corrupção, dos quais o mais emblemático é o que envolve propinas e desvios de recursos da Petrobrás.

Assim, se parece claro que as manifestações de junho de 2013 não tiveram o efeito desestabilizador sobre o sistema político, inicialmente esperado por muitos, por outro lado elas podem ter produzido um efeito impulsionador de uma agenda desenvolvimentista, ao pautarem de forma contundente, como visto na campanha eleitoral para a Presidência em 2014, as questões da qualidade dos serviços públicos e da transparência e do bom uso dos recursos do Estado.

Além da estagnação do desenvolvimento do país a partir de 2014, o governo Dilma iniciou seu segundo mandato enfrentando as consequências de aguda crise política desencadeada pelas investigações sobre propinas na Petrobrás. Após a vitória eleitoral apertada e polarizada, com o anúncio de medidas de ajuste fiscal contrárias ao que defendeu durante a campanha eleitoral<sup>131</sup>, o clima de acirramento político não amainou. Ao contrário: além de inéditos pedidos de recontagem de votos e de não diplomação da Presidenta, não acatados pelo TSE, grandes manifestações de massas favoráveis ao impedimento da primeira mandatária da República foram realizadas em 15 de março e 15 de abril, sem envolvimento direto de partidos, embora contando com seu apoio, assim como o da grande mídia.

Todavia, considerando a abordagem aqui empregada, é de se esperar que mesmo na eventualidade de uma derrota da coalizão liderada pelo PT nas eleições de 2018, ou antes disso, por um eventual processo de impedimento da Presidenta Dilma, a coalizão desenvolvimentista permanecerá no centro da disputa política e da agenda de políticas públicas do país, pois os elementos de dependência da trajetória que a viabilizaram dificilmente serão revertidos em curto prazo.

---

<sup>131</sup> Em frase de ampla utilização por seu marketing eleitoral, Dilma havia afirmado que não aplicaria medidas desempregadores “nem que a vaca tussa!”. Alguns de seus oponentes passaram a retrucar, com ironia, que “a vaca tossiu”.

Finalmente, o estudo da coalizão desenvolvimentista, do modelo de consumo de massas e do Estado desenvolvimentista no Brasil, à luz das abordagens sobre dependência da trajetória, mudanças institucionais e capacidades estatais, aqui empreendido, trouxe à tona elementos que revelam importante conexão com duas questões antigas mas persistentemente atuais no campo da economia política: a questão da desigualdade e a do papel do Estado na promoção do desenvolvimento.

A expressiva retomada recente dessas questões em importantes trabalhos acadêmicos, associada à grave crise econômica mundial que, desde 2008, abala o coração do sistema capitalista, mostra sua inteira atualidade, num debate longe de se esgotar e num campo de estudo onde muito parece ainda por fazer.

Com efeito, em sua monumental e festejada análise histórica, Piketty (2014) observa que:

Quando a taxa de remuneração do capital ultrapassa a taxa de crescimento da produção e da renda, como ocorreu no século XIX e parece provável que volte a ocorrer no século XX, o capitalismo produz automaticamente desigualdades insustentáveis, arbitrárias, que ameaçam de maneira radical os valores de meritocracia sobre os quais se fundam nossas sociedades democráticas (Piketty, 2014, p. 9).

Ou seja, muito distante da propaganda liberal, que vê em qualquer intervencionismo estatal distributivista uma corrupção dos princípios meritocráticos, o que a experiência histórica da humanidade tem mostrado é que a maior ameaça à meritocracia é a plutocracia, não o Estado.

Assim, embora defenda a abertura econômica e rejeite *“retrocessos protecionistas e nacionalistas”* Piketty (2014) considera que *“existem meios pelos quais a democracia pode retomar o controle do capitalismo e assegurar que o interesse geral da população tenha precedência sobre os interesses privados”* (Piketty, 2014, p. 9).

Ora, controlar o capitalismo e assegurar que o interesse geral da população prevaleça sobre os interesses privados não é algo que se resolva por meio de uma “mão invisível” do mercado. É um problema político. Ou, mais precisamente, de economia política, como nos bons tempos dos fundadores dessa disciplina.

Segundo Piketty, a instituição ideal para alcançar aqueles objetivos e “evitar uma espiral infundável de aumento da desigualdade” é um anátema para os liberais: um “imposto progressivo global sobre o capital”, o que remete ao “papel do poder público na produção e na distribuição de riquezas e na construção de um Estado social adaptado ao século XXI” (Piketty, 2014, p. 459).

É, portanto, uma tarefa do Estado. Em sua dimensão mais genuinamente desenvolvimentista, podemos acrescentar.

A propósito, em outra senda de investigação, Mazzucato (2014) demonstra o quanto há de mistificação na ideia de que os grandes avanços tecnológicos da humanidade resultaram da genialidade individual de mentes brilhantes, sem qualquer participação do Estado, caracterizado insistentemente, pelo pensamento liberal dominante, como burocrático e paralisante, em contraposição ao dinamismo inovador inerente à iniciativa privada.

Contrariamente, para a autora,

a maioria das inovações radicais, revolucionárias, que alimentaram a dinâmica do capitalismo – das ferrovias à internet, até a nanotecnologia e farmacêutica modernas – aponta para o Estado na origem dos investimentos “empreendedores” mais corajosos, incipientes e de capital intensivo (...) todas as tecnologias que tornaram o iPhone de Jobs tão “inteligente” [*smart*] foram financiadas pelo governo (internet, GPS, telas sensíveis ao toque [*touch screen*] e até o recente comando de voz conhecido como SIRI). (...) Foi a mão visível do Estado que fez essas inovações acontecerem (Mazzucato, 2014, p. 26).

Ainda segundo ela, o cada vez mais atual e urgente papel de um “Estado empreendedor” consiste em atuar corajosa e eficientemente para reduzir riscos do setor privado, orientar o “espírito animal” do empresariado para o investimento em áreas pioneiras e, assim, efetivamente, criar e formar mercados, no sentido de Polanyi (1957). Quando não assume esse papel de liderança, o Estado se fragiliza e é facilmente capturado pelos poderosos interesses privados, tornando as costumeiras críticas liberais de lentidão e estorvo burocrático uma profecia autorrealizável.

E ela se pergunta se seria mera coincidência o fato de o problema de “escolher vencedores” ser “discutido principalmente nos países que não têm uma visão empreendedora para o Estado, isto é, nos países em que o Estado ocupa uma

*posição secundária e depois é responsabilizado quando comete um erro”* (Mazzucato, 2014, p. 29-31).

É muito significativo, a propósito, o fato de que as economias latino-americanas tenham reduzido sua distância em relação aos EUA, em termos de renda por habitante, entre 1930 e 1980, ou seja, quando predominavam políticas econômicas intervencionistas, e tenham visto essa distância voltar a aumentar a partir de então, na era das reformas liberais.

Não se trata, evidentemente, de insistir, uma vez mais, no erro de querer mimetizar receitas ou replicar aqui, acriticamente, instituições bem sucedidas nos países desenvolvidos. E o país não precisa disso, pois, como apontou Castro (2012), enquanto foi um campeão do crescimento, entre 1930 e 1980, o Brasil apresentou e assumiu instituições próprias.

Portanto, o Estado desenvolvimentista tem ainda um longo caminho a percorrer no Brasil. Se na primeira década do século XXI a sociedade brasileira foi capaz de se aproximar significativamente de uma democracia social efetiva e inclusiva, em grande medida graças à ação de um tipo de Estado ativo e desenvolvimentista, do ponto de vista da luta contra as desigualdades sociais, seria irracional abandonar esse instrumento em prol de políticas que sempre que preponderaram aumentaram essas desigualdades.

A questão de fundo é a relação entre mercado, Estado e democracia. E, sobre isso, continua profundamente atual o pensamento de Celso Furtado (1974), para quem a passagem dos países atrasados para o clube dos países desenvolvidos nunca se deu no quadro do *laissez-faire*: foi sempre resultado de política de Estado deliberada. E de que o caminho de desenvolvimento dos países periféricos passa por recobrar o cento de decisões econômicas para cada nação, retirando-o das grandes empresas multinacionais e do capital financeiro internacional.

## 7. Referências.

- ACEMOGLU, D. e J. ROBINSON. **Por que as nações fracassam?** Rio de Janeiro, Elsevier/Campus, 2012.
- ADLER, Gustavo and SOSA, Sebastián. **Commodity Price Cycles: The Perils of Mismanaging the Boom.** IMF Working Paper - Western Hemisphere Department, December, 2011.
- ALENCASTRO, Luis Felipe. **O pecado original da sociedade e da ordem jurídica brasileira.** São Paulo, Novos Estudos, 2010.
- \_\_\_\_\_. **O golpe de 1964 e o voto popular.** São Paulo, Cebrap, Novos Estudos 98, Março 2014.
- ALMEIDA, M. H. T. "O Estado no Brasil Contemporâneo". Em C. R. Melo e M. A. Sáez (Orgs.), **A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século 21.** Belo Horizonte, UFMG, 2007.
- ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984).** Petrópolis, Vozes, 1984.
- \_\_\_\_\_. Depoimento à Fundação Perseu Abramo. Em: <http://novo.fpabramo.org.br/content/maria-helena-moreira-alves> [acesso em 09/01/2015].
- AMABLE, Bruno. **The Diversity of Modern Capitalism.** Oxford University Press Inc., New York, 2003.
- AMANN, Ed; BARRIENTOS Armando. **Is there a new Brazilian model of development? Main findings from the IRIBA research program.** International Research Initiative on Brazil and Africa (IRIBA) School of Environment, Education and Development, The University of Manchester, Oxford Rd, Manchester, M13 9PL. Disponível em [http://www.brazil4africa.org/wp-content/uploads/publications/working\\_papers/IRIBA\\_WP13\\_Is\\_there\\_a\\_new\\_Brazilian\\_model\\_of\\_development.pdf](http://www.brazil4africa.org/wp-content/uploads/publications/working_papers/IRIBA_WP13_Is_there_a_new_Brazilian_model_of_development.pdf). August 2014 [acesso em 27/04/2015].
- AMARAL, Oswaldo E. do. **A Estrela não é mais Vermelha.** As Mudanças do Programa Petista nos Anos 90. São Paulo, Garçon, 2003.
- AMSDEN, Alice H. **A Ascensão do Resto.** Os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo, Unesp, 2009.
- ANTUNES, Ricardo L. C. **O novo sindicalismo no Brasil.** Campinas, Pontes Editores, 1995.
- ÁRABE, Carlos H. G. **Desenvolvimento Nacional e Poder Político. O Projeto do Partido dos Trabalhadores em um Período de Crise.** Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada à Unicamp. Campinas, 1998.
- ARAÚJO, José Cordeiro de, org.; Azevedo, Débora Bithiah de, org.; Backes, Ana Luiza, org. **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna CÂMARA DOS DEPUTADOS.** Coleções Especiais. Obras Comemorativas 03. 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1882> [acesso em 19/02/2015].
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom.** 2013. xxvi, 457 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de Brasília, 2013.
- BAER, Werner. **A Economia Brasileira.** Rio de Janeiro, Campus, 2009.
- BALESTRO, Moisés. "Perspectives of a Developmental State in Brazil". In Ranincheski et alli, **The Brazilian economy in historical perspective,** Brasília, Verbena, 2011.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Estabilidade Financeira.** Brasília v. 13 nº 2 set. 2014.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESAROLLO – BID. **La Política de las Políticas Públicas.** Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006.

- BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira. Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964.** Brasília, Câmara dos Deputados, 2012.
- BARBOSA Fº, Nelson. “Dez anos de Política Econômica”. Em Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, Flacso, 2013.
- BARBOSA Fº, Nelson e SOUZA, José A. P. “A Inflexão do Governo Lula”. Em Sader e Garcia (orgs.) **Brasil entre o passado e o futuro.** São Paulo, Perseu Abramo/Boitempo, 2010.
- BARROS, José Roberto M. de. “**O passado no presente: a visão do economista**”. Em BARTELT, David (2013). **A “Nova Classe Média” no Brasil como Conceito e Projeto Político.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- BUAINAIN, Antônio Márcio e outros (edits.). O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, Embrapa, 2014.
- BERG, Janine e TOBIN, Steven. **Income-led Growth as a Crisis Response: Lessons from Brazil.** Paper prepared for the ILO/IILS Research Conference, ‘Key Lessons from the Crisis and Way Forward’, 16-17 February 2011, Geneva.
- BERSCH, Katherine; Sérgio Praça, and Matthew M. Taylor. **State Capacity and Bureaucratic Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil.** Paper prepared for presentation at Princeton-Oxford State Building Workshop. Oxford University. May 17-18, 2013.
- BESLEY, Timothy e PERSSON, Torsten. **The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics.** The American Economic Review, 2008.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro.** O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo. Rio de Janeiro, IPEA, 1988.
- \_\_\_\_\_. “Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal – Uma Resenha”. Em BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal.** Rio de Janeiro, Record, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Breve nota sobre o projeto de crescimento pelo mercado interno de consumo de massas.** Rio de Janeiro, Impresso. Maio de 2002.
- \_\_\_\_\_. **Emerência do Professor Antonio Barros de Castro.** Rev. econ. contemp. [online], vol.15, n.2, pp. 362-369, 2011 [acesso em 10/02/2015].
- \_\_\_\_\_. **Estratégia de Desenvolvimento e as Três Frentes de Expansão no Brasil: Um Desenho Conceitual.** Em Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro / editores: André Bojikian Calixtre, André Martins Biancarelli, Marcos Antonio Macedo Cintra. – Brasília: IPEA, 2014.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo e MUSSI, Carlos. **Políticas para a Retomada do Crescimento.** Reflexões de Economistas Brasileiros. Brasília, IPEA/Cepal, 2002.
- BOITO Jr. Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo** Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV / São Paulo.
- BOSCHI, Renato R. **Variiedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina.** Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2011.
- BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular.** Dissertação de Mestrado em Sociologia. São Paulo, USP, 2011.
- BRASIL. Plano Plurianual-PPA 2004-2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.). **Populismo Econômico. Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina.** São Paulo, Nobel, 1991.
- \_\_\_\_\_. **O Novo desenvolvimentismo.** Folha de São Paulo, 19/09/2004.

\_\_\_\_\_. “Propostas de Desenvolvimento para o Brasil”. Em João Sicsú e outros (orgs.) **Novo-Desenvolvimentismo. Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social**. Rio de Janeiro, Manole, 2005.

\_\_\_\_\_. “Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina”. Em OLIVA, Aloízio Mercadante; PRADO, Luiz Carlos Delorme. **Desenvolvimento econômico e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012.

\_\_\_\_\_. **A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento** Estudos Avançados. vol. 26 no. 75. São Paulo May/Aug. 2012 (A). Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142012000200002> [acesso em 28/02/2015].

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; e OREIRO, José Luis. **A theoretical framework for a Structuralist Development Macroeconomics**. Paper prepared to the Conference Financial Stability and Growth, organized by the Center of Structuralist Development Macroeconomics of the São Paulo School of Economics of Getulio Vargas Foundation, and funded by Ford Foundation. São Paulo, March 22-23, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; e Daniela Theuer. **Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?** Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, dez. 2012.

BURLAMAQUI, L. *et alli* (Eds.). **Institutions and the Role of the State**. Northampton, Edward Elgar, 2000.

BURLAMAQUI, L.; SOUZA e BARBOSA-F<sup>o</sup> “The Rise and Halt of Economic Development in Brazil, 1945–2004: Industrial Catching-up, Institutional Innovation, and Financial Fragility”. In **Institutional Change and Economic Development**, Ha-Joon Chag (Ed.), Helsinki, UNUWIDER, 2008.

BÜTHE, TIM. **Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence**. APSR vol. 96, nº 3, Sep. 2002.

CALIXTRE, André Bojikian. **Nas fronteiras da desigualdade brasileira: reflexões sobre as décadas de 1990 e 2000**. São Paulo, Friedrich-Ebert-Stiftung-FES Brasil, Electronic ed., 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório Final da Comissão Especial do Salário Mínimo. 2000.

CAMPBELL, John. **Institutional Change and Globalization**. New Jersey, Princeton, 2004.

\_\_\_\_\_. “Institutional Reproduction and Change”. In **Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis**, Morgan et al. (Eds.), New York, Oxford Press, 2010.

CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.

CAMPOS, André Gambier. **Bem-Estar Social nos Anos 1990 e 2000: Traços Estilizados da História Brasileira**. Texto para discussão nº 2025 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, Ipea, 2015.

CAMPOS, Roberto. **A Opção Política Brasileira**. Em Simonsen e Campos, **A Nova Economia Brasileira**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1979.

\_\_\_\_\_. Entrevista. Em Biderman, Cozac e Rego (Orgs.), **Conversas com Economistas Brasileiros**. São Paulo, Ed. 34, 1996.

CANÊDO-PINHEIRO, M. e outros. **Por que o Brasil não precisa de política industrial**. Rio de Janeiro, FGV, Texto para discussão nº 644, 2007.

CARDOSO, Fernando H. e FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, 1970.

CARNEIRO, Ricardo (Org.). **Política econômica da Nova Republica**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. **A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula.** São Paulo, Unifesp, 2006.

\_\_\_\_\_. **Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina.** Macroeconomía del desarrollo, Santiago, Cepal, 2012.

CARNEIRO, Ricardo e outros. **Manifesto da Rede Desenvolvimentista.** São Paulo, Unicamp, 2012.

CARVALHO, Francisco C. N. **O Crescimento do PT na Câmara dos Deputados entre 1994 e 2002.** Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília. 2006.

CASTRO, Antonio Barros de. **Consumo de massas e retomada do crescimento”- sugestões para uma estratégia.** Banco do Brasil, 1989, mimeo.

\_\_\_\_\_. “Consumo de massas e retomada de crescimento”. Em: João Paulo dos Reis Velloso (org.). **A nova estratégia industrial e tecnológica: O Brasil e o mundo da III revolução industrial.** J. Olympio, Rio de Janeiro: I Fórum Nacional, 1990.

\_\_\_\_\_. Entrevista. Em Mantega e Rego (Orgs.), **Conversas com Economistas Brasileiros II.** São Paulo, Ed. 34, 1999.

\_\_\_\_\_. **Do Desenvolvimento Renegado ao Desafio Sinocêntrico.** Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

CASTRO, Jorge Abraão e outros. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010.** Nota Técnica nº 9. Brasília, Ipea, setembro de 2012.

CELLARD, André. “A Análise Documental”. Em Poupart e outros (orgs.), **A Pesquisa Qualitativa.** Petrópolis, Vozes, 2010.

CERQUEIRA, Kleber. **As Propostas de Política Econômica do PT entre 1989 e 2006: Um Exame sob o Referencial Teórico das Coalizões de Defesa.** Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2010.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada. A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica.** São Paulo, UNESP, 2004.

\_\_\_\_\_(Ed.) **Institutional Change and Economic Development.** Helsinki, UNUWIDER, 2008.

CHAVES, José A. G. **Memórias econômico-políticas sobre administração pública do Brasil.** São Leopoldo, Unisinos, 2004.

CHOMITZ, Kenneth M e outros. “Crescimento e Desempenho do Mercado de Trabalho nos Municípios Não-Metropolitanos do Brasil”. Em **Ensaio de economia regional e urbana.** Organizadores: Alexandre Xavier Ywata Carvalho ... [et al.]. – Brasília, Ipea, 2007.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures.** Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13, Maastricht, 2013.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Partidos Políticos, Maiorias Parlamentares e Tomada de Decisão na Constituinte.** Tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1999.

CONDÉ, Eduardo Salomão. **Som e fúria. A conjuntura e a nova direita.** Disponível em: <http://www.pautando.com.br/2015/01/01/som-e-furia-a-conjuntura-e-a-nova-direita/> [acesso em 20/02/2015].

COSTA, Marli M. M. e LOBO, Tatiani A. **O Programa Bolsa Família: origem deste modelo, formas de implementação e desafios contemporâneos.** XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. Santa Cruz do Sul, Unisc, 2014. Disponível em <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp> [acesso em 28/04/2015].

COUTINHO, Luciano. **O desempenho do BNDES.** Apresentação à Comissão de Assuntos Econômicos-CAE do Senado Federal, em 25 de Março de 2014. Disponível em

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_imprensa/Galeria\\_Arquivos/xApresentaxo\\_LC\\_CAE\\_-\\_VF10\\_reduzida\\_25\\_Marxo.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_imprensa/Galeria_Arquivos/xApresentaxo_LC_CAE_-_VF10_reduzida_25_Marxo.pdf) [acesso em 18/07/2014].

CROUCH, C. **Capitalist diversity and change**, Oxford, Oxford University Press. 2005.

DEAN, Warren. **A Industrialização de São Paulo**. São Paulo, Difel, 1983.

DELGADO, Tarcísio. **A história de um rebelde: 40 anos, 1966-2006**. Brasília, Fundação Ulysses Guimarães, 2006.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR-DIAP. Quem foi Quem na Constituinte - nas questões de interesse dos trabalhadores. Brasília, DIAP, 1988.

DINIZ, Eli. **Globalização, Estado e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, FGV, 2007.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **A Dífícil Rota do Desenvolvimento. Empresários e a Agenda pós-Neoliberal**. Belo Horizonte, UFMG, 2007.

DOCTOR, Mahukh (2012). "Inequality, Social Policy and State Welfare Regimes in Development Countries. The case of Brazil", em *The Withering of the Welfare State: Regression*, J. Connelly & J. Hayward (eds), Basingstoke: Palgrave Macmillan.

DREIFUSS, René. **1964, a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis, Vozes, 1989.

\_\_\_\_\_. **O Jogo da Direita na Constituinte**. Petrópolis, Vozes, 1989.

EVANS, Peter. **Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo**. Sociologias, Porto Alegre, Ano 5, nº 9, jan/jun 2003, p. 20-63.

\_\_\_\_\_. **Autonomia e Parceria. Estados e Transformação Industrial**. Rio de Janeiro, UFRJ, 2004.

\_\_\_\_\_. **Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal**. Colección En Clave de Sur. 1ª Edición: ILSA. Bogotá, Colombia, abril de 2007.

\_\_\_\_\_. **The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories**. Texto para Discussão nº 63, Cede/UFF, março de 2011.

EVANS, Peter, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985.

EVERA, S. **Guide to Methods for Students of Political Science**. Ithaca, Cornell University Press, 1997.

FALLETI, Tulia. **The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988**. In Mahoney, James; Thelen, Kathleen. *Explaining Institutional Change*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

FAO, IFAD and WFP. 2014. **The State of Food Insecurity in the World 2014**. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, FAO.

FENWICK, Tracy Beck. "Avoiding Governors: The Success of Bolsa Família". *Latin American Research Review*, Vol. 44, No. 1. 2009.

FERRAZ, João Carlos, ALÉM, Ana Cláudia e MADEIRA, Rodrigo Ferreira. **A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo**. Revista do BNDES 40, dezembro 2013.

FERREIRA, Francisco et all, 2013. **Economic mobility and the rise of the Latin American middle class**. World Bank Latin American and Caribbean Studies.

FERREIRA, Hugo C. B. e LIMA, João P. L. A insustentável leveza do ter: crédito e consumismo no Brasil. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política-SEP*, Número 38, jun. 2014.

FIORI, J. L. **O Vôo da Coruja. Para Reler o Desenvolvimento Brasileiro**. Rio de Janeiro, Record, 2003.

\_\_\_\_\_. **A Miséria do novo desenvolvimentismo**. *Jornal Valor Econômico*, 30/11/2011.

- FLEISCHER, David. “Perfil Socio-Economico e Politico da Constituinte”. Em Guran. (Org.). *O Processo Constituinte, 1987-1988*. Brasília: AGIL/CEAC/Univ. de Brasília, v. , p. 29-40.
- \_\_\_\_\_. “Os Partidos Políticos”. Em Avelar e Cintra. *Sistema Político Brasileiro*. São Paulo, Unesp/Adenauer, 2007.
- FONSECA, Francisco. **O consenso forjado – A grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil**. São Paulo, Hucitec, 2005.
- FRANCO, Gustavo. **O Desafio Brasileiro. Ensaio sobre desenvolvimento, globalização e moeda**. São Paulo, Ed. 34, 1999.
- FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e Sociedade**. São Paulo, Moraes, 1986.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Rio de Janeiro, Artenova, 1977.
- FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo, Paz e Terra, 1974.
- \_\_\_\_\_. **O Longo Amanhecer. Reflexões sobre a formação do Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999.
- GEORGE, Alexander & BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Science**. Cambridge, MIT Press, 2004.
- GIAMBIAGI, Fábio. **Brasil. Raízes do Atraso. Paternalismo versus Produtividade**. Rio de Janeiro, Elsevier/Campus, 2007.
- GOBETTI, Sérgio Wulff. **Dívida Líquida e Dívida Bruta: o efeito da estrutura patrimonial sobre a taxa de juros implícita e a trajetória do endividamento**. Brasília, ESAF, 2010. Monografia premiada com o primeiro lugar no XV Prêmio Tesouro Nacional – 2010: Homenagem a Joaquim Nabuco. Política Fiscal e Sustentabilidade do Crescimento. Brasília (DF). Disponível em [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XVPremio/divida/1afdpXV\\_PTNTema\\_1\\_1.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/divida/1afdpXV_PTNTema_1_1.pdf) [acesso em 15/04/2015].
- GOMES, Dioscoro Mesquita. **Escassez de Crédito Bancário no Brasil: Comparação Internacional e Evidência Recente**. Dissertação de Mestrado em Finanças e Economia Empresarial. Fundação Getúlio Vargas, 2009.
- GOMIDE, Alexandre e PIRES, Roberto. **Capacidades Estatais para o Desenvolvimentismo do Séc. XXI**. Rede Desenvolvimentista. Texto para Discussão, 2012.
- \_\_\_\_\_. (orgs.) *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, Ipea, 2014.
- GREMAUD, Amaury P. e outros. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo, Saraiva, 2007.
- GRINDLE, Merilee S. (1996). **Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa**, Cambridge: Cambridge University Press.
- GRÜN, Roberto. Financeirização de esquerda? Frutos inesperados no Brasil do século XXI. **Tempo Social**, Brasil, v. 21, n. 2, p. 153-184, jan. 2009. ISSN 1809-4554. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12597/14374>>. [Acesso em: 17 Abr. 2015].
- GUREVITCH, “Keynesian politics: the political sources of economic policy choices”. Em HALL, Peter (org.). *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton, Princeton University Press, 1989.
- GUANZIROLI, Carlos Enrique, BUAINAIN, Antonio Marcio e SABBATO, Alberto Di. **Dez Anos de Evolução da Agricultura Familiar no Brasil: (1996 e 2006)**. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 50, Nº 2, p. 351-370, Abr/Jun 2012.
- HACKER, J.; PIERSON, P. and THELEN, K (2013). **Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change**. Chicago: Paper presented at the Annual Meetings of the American Political Science Association-APSA.
- HALL, Peter (org.). **The Political Power of Economic Ideas**. Princeton, Princeton University Press, 1989.

- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo**. Lua Nova, nº 58, 2003: 193-223.
- HALL, P. et SOSKICE, D. "Introduction to varieties of capitalism", in Hall, P. et Soskice, D. (edit.) **Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- HENDRIX, Cullen. **Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict**. Journal of Peace Research 2010 47: 273.
- HOFFMANN, Rodolfo. "Transferências de Renda e Desigualdade no Brasil (1995-2011)". Em CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, Ipea, 2013.
- \_\_\_\_\_. **A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil?** Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 21(1):417-421, 2014.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo, Companhia das Letras, 2001, 26ª Edição.
- HUBER, Evelyne e STEPHENS, John. **Development and crisis of the welfare**. Chicago, University of Chicago Press, 2001.
- HUBER, Evelyne, and STEPHENS, John. **Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America**. Chicago, University of Chicago Press, 2012.
- HUNTER, Wendy e POWER, Timothy. **Recompensando Lula. Poder Executivo, Política Social e as Eleições de 2006**. Em MELO, C. e SÁEZ, M. (orgs.). "A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século XXI". Belo Horizonte, UFMG, 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro, IBGE, 2013.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA. **PNAD 2009 – Primeiras Análises: Distribuição de Renda entre 1995 e 2009**. Comunicado nº 63, Brasília, IPEA, 2010.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK-IDB (2006). **The Politics of Policies**. Washington: IDB.
- \_\_\_\_\_. (2013). **Bancos Públicos de Desarrollo**. Washington: IDB.
- JOHNSON, Chalmers. **MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975**. Stanford, Stanford University Press, 1982.
- \_\_\_\_\_. "The Developmental State: Odyssey of a Concept". Em WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). **The Developmental State**. Cornell University Press, 1999.
- JOHNSON, Janet B. & REYNOLDS, H. T. **Political Science Research Methods**. Washington, CQPress, 2005.
- KHAN, Shahrukh (Ed.). **Towards New Developmentalism: market as means rather than master**. New York, Routledge, 2011.
- KJAER, Mette e HANSEN, Ole. **Conceptualizing State Capacity**. DEMSTAR Research Report No. 6, April 2002.
- KOHLI, Atul. **State-directed development. Political Power and industrialization in the Global Periphery**. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- KOTSCHO, Ricardo. **Explode um novo Brasil: diário da campanha das diretas**. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional?**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.
- KRUGMAN, Paul R. **A Crise de 2008 e a Economia da Depressão**. Rio de Janeiro, Campus, 2009.
- KUCINSKI, Bernardo. **Jornalismo Econômico**. São Paulo, Edusp, 2007.

- KUPFER, David. **Dez anos de política industrial**. Valor econômico, 08/07/2013.
- KURTZ, Marcus. **State Building in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2013.
- KYRBY, Peadar. **Neo-structuralism and reforming the Latin American state: lessons from the Irish case**. *Economy and Society* Volume 38 Number 1 February 2009: 132-153.
- LAZZARINI, Sérgio. **Capitalismo de Laços – Os Donos do Brasil e suas Conexões**. São Paulo, Elsevier, 2011.
- LAVINAS, Lena (Coord.). **Medindo o Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira Através dos Resultados do Bolsa-Família**. Convênio FINEP 01.06.1064.00. Relatório Técnico Final. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, 2012.
- LAVINAS, Lena e MARTINS, Paula. **Empreendedorismo, Microcrédito e Superação da Miséria no Brasil: pontos em debate**. *Revista Econômica - Niterói*, v.14, n.2, p. 85-113, dezembro 2012
- LISBOA, Marcos B. e LATIF, Zeina A. **Democracy and Growth in Brazil** *Inspere Working Paper*. São Paulo, Inspere Working Paper: 311/2013.
- MAHONEY, James. **Path Dependence in Historical Sociology**. *Theory and Society* 29: 507-548, 2000.
- MAHONEY, James et al. **The Logic of Historical Explanation in the Social Sciences** *Comparative Political Studies* 2009; 42; 114.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change**. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- MALAN, Pedro. Pronunciamento em Audiência Pública na Comissão Especial do Salário Mínimo da Câmara dos Deputados, em 22/03/2000.
- MANN, Michael “The Autonomous power of the State: Its origins, mechanisms and results”, Michael Mann (ed): *States, War and History*, Oxford: Blackwell Publishers, 1988.
- MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira**. Petrópolis, Vozes, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Marxismo na Economia Brasileira**. Em SZMRECSÁNYI, T. e SUZIGAN, W. “História Econômica do Brasil Contemporâneo”. São Paulo, Edusp/Hucitec, 2002
- MARCELINO, Daniel; BRAGA, Sérgio e Domingos, Luiz. **Parlamentares na Constituinte de 1987/88: uma contribuição à solução do “enigma do Centrão”** *Revista Política Hoje*, Vol. 18, n. 2, 2009.
- MARTINS, Rodrigo. **Explicação Causal Histórica: uma “sequence elaboration” para compreender o Centrão**. 36º Encontro Anual da ANPOCS, Aguas de Lindóia, Outubro de 2012.
- MARTÍNEZ, J. et al. **Latin American capitalism: economic and social policy in transition**. “*Economy and Society*”, Vol. 38, Number 1, February 2009. 1 – 16.
- MARX, Karl. **Teorias da mais-valia: História crítica do pensamento econômico**. São Paulo, Difel, 1985.
- MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor. Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo, Portfolio-Penguin, 2014.
- MDIC, Ministério da Indústria e Comércio Exterior. **Balança Comercial Brasileira – Dados Consolidados**. 2012.
- MELO, Marcus André. *“Estado, governo e políticas públicas”*, em Sergio Miceli (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, São Paulo, Sumaré, 1999.
- MELO, Marcus André; BARRIENTOS, Armando e COELHO, André Canuto. **Taxation, redistribution and the social contract in Brazil**. *International Research Initiative on Brazil and Africa-IRIBA Working Paper*: 11, University of Manchester, 2014.

- MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- MERCADANTE, Aloízio. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)**. Tese de doutorado apresentada ao IE/Unicamp, Campinas, 2010.
- MERCADANTE, Aloízio; PRADO, Luiz Carlos Delorme (orgs.). **Desenvolvimento econômico e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012.
- MERCADANTE, Paulo (coord.) **Constituição de 1988, o avanço do retrocesso**. Rio de Janeiro, Rio Fundo, 1990.
- MORAIS, Lecio e SAAD-F<sup>o</sup>, Alfredo. **Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula**. Revista de Economia Política, vol 31, nº 4 (124), out./dez. 2011.
- MUELLER, Bernardo; MUELLER, Charles. **The Economics of the Brazilian Model of Agricultural Development**. International Research Initiative on Brazil and Africa (IRIBA) School of Environment, Education and Development, The University of Manchester, Oxford Rd, Manchester, IRIBA Working Paper: 01, July 2014.
- NERI, Marcelo. **Atlas do Bolso do Brasileiro**. Rio de Janeiro, FGV/IBRE/CPS, 2009.
- \_\_\_\_\_. **A Nova Classe Média. O Lado Brilhante dos Pobres**. Rio de Janeiro, FGV/IBRE/CPS, 2010.
- NERI, Marcelo e outros. **Efeitos Informais do Salário Mínimo e Pobreza**. IPEA. Rio de Janeiro, maio de 2000. Texto para Discussão nº 724.
- \_\_\_\_\_. **Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma Análise Comparativa das Transferências Sociais**. Em CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, Ipea, 2013.
- NICOLSKY, Roberto. “Crescimento insustentável”, em <http://www1.folha.uol.com.br/sp/opiniaofz0501201009.htm> [acesso em 26/02/2015].
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As Ruas e A Democracia**. Rio de Janeiro, FAP-Contraponto, 2013.
- NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York, Cambridge University Press, 1990.
- NOZOE, Nelson. **Sesmarias e Aposseamento de Terras no Brasil Colônia**. Revista
- NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil**. Rio de Janeiro, Zahar, 2003.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO-OIT. **Global Wage Report 2014/15. Wages and income inequality**. 2014.
- OLIVEIRA, Francisco. **A Economia Brasileira. Crítica à Razão Dualista**. Petrópolis, Vozes, 1988.
- OLIVEIRA, Dante e LEONELLI, Domingos. **Diretas-Já: 15 Meses que Abalaram a Ditadura**, São Paulo, Record, 2004.
- OREIRO, José Luis e FEIJÓ, Carmem A. **Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro**. Revista de Economia Política 30 (2), 2010.
- OSORIO, Rafael Guerreiro e SOUZA, Pedro H. G. F. **O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema**. Nota Técnica nº 14. Brasília, IPEA, dezembro de 2012.
- OSTROM, Elinor (1996). “Crossing the Great divide: Coproduction, Synergy and Development”, *World Development*, Vol. 24, No. 6., pp. 1073-1087.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES-PT. **O PT e a Economia. Projeto de Programa Econômico do PT**. Suplemento Especial do Jornal dos Trabalhadores, nº 1. São Paulo, outubro de 1982.

\_\_\_\_\_. **Brasil Urgente. Lula Presidente. Economia.** Fascículo do Programa de Governo. 1989.

\_\_\_\_\_. **Lula Presidente. Uma Revolução Democrática no Brasil. Bases do Programa de Governo.** 1994. Em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/wfdownloads/viewcat.php?cid=12>> [acesso em 20/04/2008].

\_\_\_\_\_. **Partido dos Trabalhadores. Resoluções de Encontros e Congressos.** São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 1998.

\_\_\_\_\_. **União do Povo – Muda Brasil. Diretrizes do Programa de Governo.** 1998A.

\_\_\_\_\_. Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil. 2001. <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/concepcaoediretrizesdoprog.pdf>> [acesso em 03/02/2015].

\_\_\_\_\_. **Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente. Um Brasil para Todos.** São Paulo, 2002.

PAULA, João Antônio de (org.). **A Economia Política da Mudança.** Belo Horizonte, Autêntica, 2003.

PAULA, João Antônio de; e PAULANI Leda (orgs.). **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula.** Belo Horizonte, Autêntica, 2005.

PAULA, Maria de Fátima Costa de. **Desigualdades e Políticas de Inclusão na Educação Superior no Brasil e na Argentina: limites, possibilidades e desafios.** *RevistAleph*, Ano VI, nº 18, Dezembro de 2012.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis.** Princeton, Princeton University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. "Public Policies as Institutions". In Shapiro et alli (Edits.) *Rethinking Political Institutions.* New York, New York University Press, 2006.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI.** Rio de Janeiro, Intrínseca, 2014.

\_\_\_\_\_. **A Economia da Desigualdade.** Rio de Janeiro, Intrínseca, 2015.

POCHMANN, Marcio. **Nova Classe Média? O Trabalho na Base da Pirâmide Social Brasileira.** São Paulo, Boitempo, 2012.

POLANYI, Karl. **The Great Transformation.** Boston, Beacon Press [1957, c1944].

PUTNAM, Robert D. (1994). **Making Democracy Work; Civic Traditions in Modern Italy,** Princeton: Princeton University Press.

REIS Fº, Daniel Aarão. **O Partido dos Trabalhadores: Trajetória, Metamorfoses, Perspectivas.** Em "As Esquerdas no Brasil. Volume 3: Revolução e Democracia". REIS Fº, Daniel e FERREIRA, Jorge (orgs.), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2007.

REGO, Walquiria D. L. e PINZANI, Alessandro. **Liberdade, Dinheiro e Autonomia. O caso da Bolsa Família.** *POLÍTICA & TRABALHO Revista de Ciências Sociais*, 38, UFPB, Abril de 2013, pp. 21-42.

REMMER, Karen. **The Politics of Economic Policy and Performance in Latin America.** *Journal of Public Policy*. 22, I, 29-59, 2002.

RESENDE, Guilherme M; Da Mata, Daniel e Carvalho, Alexandre. "Crescimento Pró-Pobre e Distribuição de Renda das Capitais dos Estados Brasileiros". Em *Ensaio de economia regional e urbana.* Alexandre Carvalho e outros (orgs.). Brasília, Ipea, 2007.

ROBERTS, Clayton. **The Logic of Historical Explanation.** Pennsylvania State University Press, 1996.

RODRIGUES, L. M. **Quem é quem na Constituinte; uma análise sociopolítica dos partidos e deputados.** São Paulo: Oesp/Maltese, 1987.

RODRIK, D. **The Globalization Paradox: democracy and the future of the world economy.** New York, W. W. Norton Company, 2011.

ROLNIK, Raquel; REIS, Joyce; BISCHOF, Raphael. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida**. Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília, Ministério das Cidades, 2010.

SABATIER, Paul. **Fostering the Development of Policy Theory**. Em SABATIER, Paul (Ed.). "Theories of the Policy Process". Colorado, Westview Press, 1999.

SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank C. (Orgs.). **Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach**. Colorado, Westview Press, 1993.

\_\_\_\_\_. **The Advocacy Coalition Framework – An Assessment**. Em SABATIER, Paul (Ed.). "Theories of the Policy Process". Colorado, Westview Press, 1999.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SAMUELS, David. **From Socialism to Social Democracy. Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil**. Comparative Political Studies, Vol. 37, No. 9, 999-1024 (2004).

SANTOS, Fabiano. **Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão**. In Soares & RENNÓ (Eds.). *Reforma política; lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS, Wanderley G. **O Ex-Leviatã Brasileiro**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

\_\_\_\_\_. **Governabilidade e Democracia Natural**. Rio de Janeiro, FGV, 2007.

SAYAD, João. **Diretrizes Gerais de Política Econômica. Notas para o 1º PND da Nova República**. Revista de Economia Política. São Paulo, vol. 5, nº 3, julho-setembro/1985.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil**. São Paulo, Sumaré, 1994.

\_\_\_\_\_. "The *Desarrollista* State in Brazil and Mexico". In Woo-Cumings, **The Developmental State**, Cornell University, 1999.

\_\_\_\_\_. **Comparing capitalisms: Liberal, Coordinated, Network, and Hierarchical Varieties**, "Working Paper", March 2008.

\_\_\_\_\_. **Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America**, in Journal of Latin American Studies, Vol. 41, 553-575. 2009.

\_\_\_\_\_. **The Developmental State in Brazil: Comparative and Historical Perspectives**, "Working Paper", MIT, July, 2012.

\_\_\_\_\_. **Hierarchical Capitalism in Latin America – Business, Labor and the Challenges of Equitable Development**. Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

SCHUMPETER, Joseph. **História da Análise Econômica**. Rio de Janeiro, Aliança para o Progresso/Fundo de Cultura, 1964.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo, Nova Cultural, 1988.

\_\_\_\_\_. "The Crisis of the Tax State". In Richard Swedberg (ed.), *The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, [1918] 1991.

\_\_\_\_\_. **Capitalism, Socialism and Democracy**. Taylor & Francis e-Library, 2003.

SECCO, Lincoln. **Mais Mudanças?** Artigo em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1751> [acesso em 14/04/2015].

SHEAHAN, J. "Alternative Models of Capitalism in Latin America". In HUBER, E. (edit.) *Models of Capitalism: lessons for Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2002.

SICSÚ, João. **Dez anos que abalaram o Brasil. E o Futuro?** São Paulo, Geração, 2013.

- SICSÚ, João e outros (orgs.). **Novo-Desenvolvimentismo. Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social**. Rio de Janeiro, Manole, 2005.
- SIKKINK, Kathryn, **Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina**. Ithaca, Cornell University Press, 1991.
- SILVA, Rafael Silveira. O Desenho Institucional do Estado sob uma Perspectiva Temporal: o Caso da Política Regulatória dos Fundos de Pensão. Dissertação de Mestrado, IPOL/UnB, 2007.
- SILVA, Sérgio. **Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil**. São Paulo, Alfa-Omega, 1978.
- SINGER, André. **Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo**. São Paulo, Novos Estudos, nº 85, novembro/2009.
- \_\_\_\_\_. **Os Sentidos do Lulismo**. São Paulo, Cia. das Letras, 2012.
- SINGER, Paul. Entrevista. Em Mantega e Rego (Orgs.), **Conversas com Economistas Brasileiros II**. São Paulo, Ed. 34, 1999.
- SKIDMORE, Thomas, **Brasil: de Castelo a Tancredo 1964 – 1985**. São Paulo, Paz e Terra, 1994.
- SMITH, Rogers. **The New Non-Science of Politics. On Turns to History in Political Science**. CSST Conference, Ann Arbor, 1990.
- SOARES, Sergei S. D. **Metodologias Para Estabelecer A Linha De Pobreza: Objetivas, Subjetivas, Relativas, Multidimensionais**. IPEA, Texto Para Discussão No 1381, Rio de Janeiro, fevereiro de 2009.
- SOLA, Lourdes (org.). **O Estado da Transição: Política e economia na Nova República**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, Coleção Grande Brasil: Veredas, Vértice, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Ideias econômicas: Decisões políticas**. São Paulo, Edusp, 1998.
- SOUZA, Jessé. **Os Batalhadores Brasileiros. Nova Classe Média ou nova Classe trabalhadora?** Belo Horizonte, UFMG, 2012.
- SOUZA, Amaury e LAMOUNIER, Bolivar. **A Classe Média Brasileira. Ambições, valores e projetos de sociedade**. Rio de Janeiro, Elsevier/Campus/CNI, 2010.
- STIGLITZ, Joseph E. **Introdução à Microeconomia**. Rio de Janeiro, Campus, 2003.
- STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies". In: Streek, Wolfgang; Thelen, Kathleen, orgs. **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**. Oxford, Oxford University Press, 2005.
- STREECK, W. et YAMAMURA, K. **The origins of nonliberal capitalism: Germany and Japan in comparison**, Cornell University Press, 2005.
- TAPIA, Jorge R. B. "Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: os desafios da construção institucional". Em DINIZ, Eli (Org.) **Globalização, Estado e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, FGV, 2007.
- TAVARES, Maria da Conceição. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **Desenvolvimento, Dependência e Dominação Financeira: a economia brasileira e o capitalismo mundial**. Tese de doutorado em economia. São Paulo, USP, 2007.
- THELEN, Kathleen. **Historical Institutionalism in Comparative Politics**. Annual Review of Political Science, 1999, 2:369-404.
- THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. "Historical institutionalism in Comparative Politics". In Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen; Longstreth, Frank, eds. **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992: 1-32.

- THOMPSON, Edward P. **A Formação da Classe Operária Inglesa**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.
- TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge University Press, 2007.
- \_\_\_\_\_. "Why and How History Matters", in Oxford Handbook of Political Contextual Analysis. Goodin and Tilly (Eds.), New York, Oxford Press, 2006.
- TOMBINI, Alexandre. Apresentação em Audiência Pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, em 16 de junho de 2012.
- TORRES Fº Ernani e COSTA Fernando. **BNDES e o financiamento do desenvolvimento**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 975-1009, dez. 2012.
- TOSONI, Germán Alarco. Participación Salarial y Crecimiento Económico en América Latina, 1950-2011, Revista Cepal, 113, Agosto 2014.
- TUFTE, Edward R. **Political Control of the Economy**. Princeton University Press, 1978.
- ULYSSEA, G.; BARBOSA, A. L. H. Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro utilizando a PNAD. Brasília, Ipea, outubro de 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131007\\_comunicadoipea160.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131007_comunicadoipea160.pdf). [acesso em 24/02/2015].
- VISSER, J. (2006) "The five pillars of the European Social Model of Labor Relations", in Beckert, Jens et al. (org.) **Transformationen des Kapitalismus**, Frankfurt, Campus Verlag.
- WAMPLER, Brian e AVRITZER, Leonardo. "Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático", em Vera Coelho e Marcos Nobre (orgs.) Participação e Deliberação. São Paulo, Ed. 34, 2004.
- WEBER, Max. **From Max Weber**. Eds. GERTH, H. H. and C. Wright MILLS. New York: Oxford University Press, 1946.
- \_\_\_\_\_. **Economy and Society; an outline of interpretive sociology**. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Translators: Ephraim Fischhoff New York, Bedminster Press, 1968.
- WEISS, Linda. The Sources of State Capacity. In 'The Myth of the Powerless State'. Ithaca, Cornell Press, 1998.
- WREN, Anne (2006) "Comparative Perspectives on the Role of the State in the Economy," in Barry R. Weingast and Donald A. Wittman (eds.) The Oxford Handbook of Political Economy (Oxford University Press). pp.642-655.
- WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). **The Developmental State**. Cornell University Press, 1999.

### **Entrevistas Realizadas:**

- Ricardo Bielschowsky. Economista e Professor da UFRJ. Ex-Diretor da Cepal no Brasil. Entrevista realizada em 19/8/2014, na sede do Bndes, no Rio de Janeiro.
- João Carlos Ferraz. Diretor de Planejamento, Pesquisa e Acompanhamento Econômico do Bndes. Entrevista realizada em 20/8/2014, na sede do Bndes, no Rio de Janeiro.
- Guilherme Lacerda. Diretor de Infraestrutura Social, Meio Ambiente, e Inclusão Social do Bndes. Entrevista realizada em 19/8/2014, na sede do Bndes, no Rio de Janeiro.
- Francisco José de Oliveira. Assessor da Diretoria de Infraestrutura Social, Meio Ambiente, e Inclusão Social do Bndes. Entrevista realizada em 19/8/2014, na sede do Bndes, no Rio de Janeiro.
- Elvio Lima Gaspar. Ex-Diretor de Infraestrutura Social, Meio Ambiente, e Inclusão Social do Bndes (2005-2012). Entrevista realizada em 30/6/2014, no Hotel Meliá, em Brasília.