

Dependência da trajetória e mudança institucional no desenvolvimento brasileiro

Kleber Chagas Cerqueira¹

Resumo

A virada à esquerda na política latino-americana do início do século tem sido associada a um novo consenso sobre o papel de um Estado ativo na promoção do desenvolvimento. O Brasil ostenta, historicamente, a condição de um dos mais desiguais países do mundo. Todavia, os dados de redução da pobreza e de mobilidade social no país na última década trouxeram de volta o reconhecimento da capacidade do Estado brasileiro de conduzir um processo de desenvolvimento, posta em dúvida desde a crise fiscal dos anos 80. Calçado na literatura sobre dependência da trajetória e sobre mudança institucional, o artigo apresenta uma análise dessas transformações, focalizando essa questão central: em que medida a chegada ao poder de um governo capitaneado por um partido de esquerda e as mudanças mencionadas representam uma ruptura com o legado institucional de desenvolvimento do país e em que extensão são condicionadas por esse legado?

Palavras-chave: Novo Desenvolvimentismo. Estado Desenvolvimentista. Dependência da Trajetória. Mudança Institucional.

Path Dependence and Institutional Change in Brazilian Development

Abstract

The left turn in Latin American politics has been associated to a new consensus over the role of the state in fostering development. Brazil historically stands as one of the most socially and economically unequal countries in the world. However, data on poverty reduction and social mobility in the country in the last decade have brought back the recognition of Brazilian government's ability to conduct a development process, which was strongly questioned since the fiscal crisis of the 80s. Drawing on the literature of path dependency and institutional change, the paper presents an analysis of these changes, focusing on the central question: to what extent the rise of a left-wing party to power and mentioned changes represent a break with the legacy of institutional development of the country and to what extent are them conditioned by this legacy?

Keywords: New Developmentalism. Developmental State. Path Dependence. Institutional Change.

Introdução

A virada à esquerda na política latino-americana do início do século, com um ciclo inédito de governos vinculados a políticas econômicas não liberais, tem sido associada à formação de uma nova hegemonia sobre o papel de um Estado ativo na promoção do desenvolvimento.

O Brasil ostenta, historicamente, a condição de um dos mais desiguais países do mundo. Todavia, os dados recentes de redução da pobreza e de

¹ Mestre e Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: kleberch@unb.br

mobilidade social no país trouxeram à tona intenso debate sobre a suposta "nova classe média", sua real natureza e as consequências políticas, sociais e econômicas de seu advento.

Ao mesmo tempo, a capacidade do Estado brasileiro de conduzir um processo de desenvolvimento, que vinha sendo posta em dúvida desde a crise fiscal dos anos 80, parece agora ser retomada, e o relativo sucesso do país no enfrentamento à crise financeira global, a partir de 2008, seria um sintoma disso.

Calcado na literatura sobre dependência da trajetória e sobre mudança institucional, o artigo apresenta uma análise dessas transformações, focalizando essa questão central: em que medida a chegada ao poder de um governo capitaneado por um partido de esquerda e as mudanças mencionadas representam uma ruptura com o legado institucional de desenvolvimento do país e em que medida são condicionadas por esse legado?

Muitos estudiosos das políticas econômicas e do desempenho econômico brasileiro 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 atores políticos estratégicos e nos resultados daquelas políticas: Evans (2004), Bresser-Pereira (2005), Almeida (2007), Diniz e Boschi (2007).

Há também um emergente debate sobre a variedade de capitalismo peculiar aos países da América Latina, por vezes caracterizada como um tipo de capitalismo hierárquico, irreduzível aos dois modelos já consagrados nessa literatura: o das economias liberais de mercado e o das economias de mercado coordenado (SCHNEIDER, 2009; 2013).

O artigo visa a contribuir para esse debate abordando dados históricos e atuais da economia e da arquitetura institucional brasileiras à luz dos avanços teóricos e metodológicos recentes da investigação sobre dependência da trajetória e mudança institucional.

Algumas de suas indagações subjacentes são: (1) Que mudanças institucionais explicariam a reação da economia brasileira à última grande crise financeira internacional em comparação com a observada em crises anteriores, especialmente no que diz respeito aos indicadores de emprego e de desigualdade social?; (2) Em que medida o chamado novo desenvolvimentismo aprofunda ou rompe com as tradições históricas do Estado brasileiro?; (3) Quais as bases políticas e sociais desse novo desenvolvimentismo?; (4) O Estado brasileiro pode ser caracterizado hoje como um Estado desenvolvimentista?

E suas hipóteses preliminares de trabalho são:

(1) Mudanças institucionais relacionadas ao fortalecimento das capacidades estatais, dos mecanismos de coordenação econômica pelo Estado e das políticas de inclusão social explicariam o melhor desempenho da economia brasileira frente à última grande crise financeira internacional, em comparação com as anteriores.

(2) O novo desenvolvimentismo, em curso no país a partir do governo Lula, é herdeiro do nacional-desenvolvimentismo dos anos 50 e 60, mas adaptou-se 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.

(3) As bases sociais e políticas desse novo desenvolvimentismo se assentam num novo tipo de pacto de classes, envolvendo segmentos do capital financeiro (especialmente os ligados aos fundos de pensão), empresários exportadores (tanto industriais como de *commodities*), setores marginalizados, trabalhadores de baixa renda e os ligados ao movimento sindical e uma nova burocracia técnica estatal.

(4) Essas mudanças institucionais representaram a retomada da montagem de um tipo de Estado desenvolvimentista, cujo desenho institucional já estava presente na Constituição Federal de 1988, mas que só pode desenvolver-se em sua plenitude a partir da hegemonia, no governo, de uma constelação de poder novo-desenvolvimentista.

Para examinar essas hipóteses, o trabalho se inicia com uma comparação entre os projetos de desenvolvimento subjacentes a três conjunturas críticas representativas da história brasileira recente: o governo João Goulart, a Constituição de 1988 e o Governo Lula. Como documentos representativos dessas conjunturas, adota-se o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, para 1963-1965, coordenado por Celso Furtado, o próprio texto da Constituição de 1988, além de políticas estratégicas implementadas pelo Governo Lula (2003-2010).

A hipótese do legado do velho nacional-desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo é investigada por meio da comparação do quadro legal de intervenção estatal e de coordenação econômica erigido com a Constituição Federal de 1988 com o quadro geral de atuação estatal no período 1930-1964 e com a literatura sobre o Estado desenvolvimentista e sobre o papel do Estado no desenvolvimento do país.

Com relação às bases sociais e políticas desse projeto, procura-se identificá-las em um novo tipo de pacto de classes, que envolve segmentos do capital financeiro (especialmente os ligados aos fundos de pensão), empresários exportadores (tanto industriais como de *commodities*), setores marginalizados, trabalhadores de baixa renda e os ligados ao movimento sindical e uma nova burocracia técnica estatal formada a partir da Constituição de 1988, da reforma administrativa que criou as carreiras típicas de Estado (nos anos 90) e da recomposição dos quadros dessa burocracia com a retomada dos concursos públicos em larga escala, a partir de 2003.

Ferramentas teóricas e a hipótese desenvolvimentista

1997/99. Três anos de bem sucedida implantação do Plano Real, com controle da inflação, após décadas de convivência do país com um processo hiperinflacionário e de várias tentativas frustradas e desastrosas de estabilização da economia. Crise das bolsas asiáticas e Crise da Rússia. O Brasil, quebrado, apela ao FMI (acordo de empréstimo de US\$ 20 bilhões, com condicionalidades: desregulamentação da economia, privatizações, redução dos gastos públicos, abertura comercial)².

2008. Crise das Hipotecas (*subprime*) nos EUA, com quebra de várias instituições financeiras e de um dos maiores Bancos de Investimentos do mundo, o Lehman Brothers, salvamento (estatização) da General Motors (por décadas, a maior empresa do mundo) 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 de Itália, Portugal e Espanha. Agências de risco rebaixam títulos de países desenvolvidos. Caem governos na Grécia e na Itália. O Euro agoniza.

Após mais de 20 trimestres consecutivos de crescimento, 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 governo

² A crise se arrastou por vários anos: em setembro de 2001, o governo brasileiro recorreu novamente ao FMI (empréstimo de R\$ 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 R\$ 30 bilhões (FOLHA DE SÃO PAULO, 07 ago. 2002; DIÁRIO DO GRANDE ABC, 19 ago. 2002).

anuncia empréstimo de US\$ 10 bilhões ao FMI para contribuir com o enfrentamento da crise dos países europeus.

De acordo com o IPEA, cerca de 20 milhões de brasileiros deixaram a extrema pobreza e mais de 30 milhões ascenderam à “classe média” (estrato central de rendimentos: “C”) no país durante a última década. Assim, o órgão estimava, em 2012, que 53% da população brasileira (cerca de 104 milhões de pessoas) encontravam-se nessa faixa de renda, compondo, assim, pela primeira vez em nossa história, a maioria da população. Isso tem levado, também, muitos analistas a considerarem o Brasil já como um país de classe média.

Também os índices de emprego apresentam um movimento impressionante, com as taxas de desemprego atingindo os menores níveis da história, uma virtual situação de pleno-emprego, o que é ainda mais intrigante à vista da quase estagnação da economia ao longo dos últimos três anos (governo Dilma) (IPEADATA, 2014).

Que aconteceu ao Brasil ao longo dessa década, entre esses dois momentos históricos relativamente próximos (1997-99 e 2008-2012), que permite explicar reações tão diferentes do país ao contexto econômico internacional?

Uma das explicações 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), é certamente uma das explicações. 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 1970³.

Em segundo lugar, é recomendável matizar o debate sobre o impacto do boom dos preços das commodities na evolução das economias emergentes e evitar a tentação em 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

³ Ver, a respeito, Adler e Sosa (2011) e também Carneiro (2012).

econômica – medido pelo peso da corrente de comércio exterior no PIB – muito mais elevado que o brasileiro (CARNEIRO, 2012).

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 (HUBER e STEPHENS, 2012).

Por outro lado, a explicação para o melhor desempenho econômico dos BRICS⁴ em comparação com as economias avançadas, ultimamente, 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 que vem sendo construído 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 nações⁵.

Ora, se o comportamento e o desempenho tão díspares da economia brasileira no enfrentamento às crises financeiras internacionais deflagradas em 1997 e em 2008 não tiver qualquer explicação no nível das instituições estaríamos frente a um fenômeno que colocaria em cheque as abordagens que consideram crucial o papel explicativo das instituições.

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 aos humores dos mercados.

Tem sido fértil a literatura sobre Estados desenvolvimentistas e o novo

⁴ Conjunto formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

⁵ Ver, a respeito, o recente trabalho de Acemoglu e Robinson (2012) e, especificamente sobre o Brasil, Burlamaqui *et al.* (2008).

desenvolvimentismo, tanto internacionalmente quanto no Brasil⁶. Todavia, apesar do também efervescente debate internacional sobre dependência da trajetória e mudança institucional, poucos estudos foram até agora realizados no Brasil procurando interpretar sua trajetória institucional à luz desses enquadramentos teóricos⁷.

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 àquela 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 derivação 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.

A Viagem redonda do desenvolvimentismo brasileiro: do Plano Trienal ao Governo Lula

Muitos observadores têm apontado as semelhanças cada vez maiores entre o ideário e as práticas econômicas dos governos do PT e aqueles do nacional-desenvolvimentismo, hegemônico no país nos anos 50 e até o golpe de Estado de 1964: Reis Filho (2007), Diniz e Boschi (2007), Vianna (2009), Bresser-Pereira e Diniz (2009), Cerqueira (2010).

Pode-se avaliar essa linha interpretativa por meio da consideração de alguns documentos representativos de cada uma dessas conjunturas históricas.

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

⁶ Sobre o debate internacional: Woo-Cumings (1999), Burlamaqui, Castro e Chang (2000), Lange e Rueschemeyer (2005). Sobre o Brasil, Evans (2004), Sicsú (2005), Diniz (2007), Bresser-Pereira e Diniz (2009) e Schneider (2012).

⁷ Sobre mudanças institucionais graduais no sistema de saúde do Brasil, ver o capítulo de Falleti (2010). Sobre mudanças institucionais e desempenho econômico, Burlamaqui *et al.* (2008).

história política e econômica do país. Sua importância é ainda mais esmaecida pela 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 (GREMAUD *et al.*, 2007; ABREU, 1989).

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” (FURTADO, 1989, p. 158). Assim, para Furtado, o Plano Trienal constituiu uma antecipação, sim, mas não das políticas contracionistas da ditadura, e sim “do que posteriormente se chamaria terapêutica gradualista de tratamento da inflação” (FURTADO, 1989, p. 158).

Como destacava o 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.

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.

A tomada do Plano Trienal como programa-síntese do nacional-desenvolvimentismo ganha dimensão ainda mais importante ao considerarmos que essa confusão tradicionalmente feita pela literatura econômica ortodoxa também se verifica, curiosamente, em parte da esquerda, ao menos no Partido

dos Trabalhadores. Vemos a seguir que desde seu nascimento se consolidou no PT uma narrativa no sentido de também confundir a experiência do nacional-desenvolvimentismo com a do desenvolvimentismo autoritário da ditadura de 1964-84.

No final da década de 1970, momento de gestação do Partido dos Trabalhadores, a interpretação do nacional-desenvolvimentismo predominante entre as correntes políticas que se juntaram para formar o PT é sintetizada nas obras de Fernandes (2006), Oliveira (1988), Weffort (1980) e Chauí (1986)⁸.

Ali, o nacional-desenvolvimentismo era visto como a contra-face do populismo, a ideologia da política econômica dos governos que, entre 1945 e 1964, encarnaram a aliança de classes de que o populismo foi a maior expressão, pacto rompido pelo golpe de Estado de 1964.

Em crítica explícita às formulações de Furtado e da Cepal, Oliveira (1988) afirmava, no final dos anos 70, que:

A teoria do subdesenvolvimento sentou as bases do ‘desenvolvimentismo’ que desviou a atenção teórica e a prática política do problema da luta de classes, justamente no período em que, com a transformação da economia de base agrária para industrial-urbana, as condições objetivas daquela se agravavam. A teoria do subdesenvolvimento foi, assim, a ideologia própria do chamado período populista; se ela hoje não cumpre esse papel é porque a hegemonia de uma classe se afirmou de tal modo que a face já não precisa de máscara (OLIVEIRA, 1988, p. 13).

Embora reconhecessem a profunda mudança promovida no País pelos governos que adotaram o nacional-desenvolvimentismo – a começar da consolidação do capitalismo urbano e industrial, consumada nos anos JK –, os intelectuais ligados ao PT, e particularmente seus formuladores de propostas econômicas, sempre denunciaram o domínio burguês sobre esse processo de crescimento econômico e seu caráter concentrador de rendas e excludente da massa da população. Ainda no início dos anos 70, ao abordar a legislação trabalhista e a inflação brasileira, Oliveira (1988, p. 15) chega a contestar frontalmente as interpretações, então frequentes, sobre o caráter economicamente distributivista dos regimes populistas do período 1930-1964.

Nas resoluções de seu 11^o Encontro Nacional, de agosto de 1997, o PT

⁸ Florestan Fernandes, Francisco Weffort e Marilena Chauí eram, na primeira década do PT, não apenas ativos formuladores do pensamento petista, como importantes quadros políticos do partido: Florestan foi deputado federal constituinte por São Paulo; Weffort foi Secretário-Geral nacional do partido entre 1983 e 1986; e Marilena foi Secretária de Cultura na gestão petista de Luiza Erundina, na capital paulista, entre 1989 e 1992.

afirmava a disposição de apresentar uma alternativa política e econômica ao nacional-desenvolvimentismo:

somente uma revolução democrática será capaz de pôr fim à exclusão, às desigualdades sociais e ao autoritarismo que marcam nossa história, oferecendo uma alternativa concreta e progressista ao nacional-desenvolvimentismo, superado historicamente, e ao conservadorismo neoliberal (PT, 1998, p. 653).

Um dos principais formuladores do pensamento econômico petista dizia que o modelo cepalino de crescimento “para dentro”, baseado na substituição de importações e nos regimes políticos nacional-populistas, esgotou-se. E que seu padrão de desenvolvimento, embora exitoso na consolidação do parque industrial brasileiro e na elevação do padrão de vida da população, manteve a cultura patrimonialista da elite e uma das mais profundas desigualdades na distribuição de renda em todo o mundo, padrão perverso agravado no regime militar (MERCADANTE, 1998, p. 135-137).

Pode-se concordar com boa parte dessa crítica, mas é preciso dizer que há aí uma grande confusão do nacional-desenvolvimentismo com o estatal-desenvolvimentismo autoritário.

Como observou Bielschowsky (1988), 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 foram implementar a política econômica do regime militar, é errado em vista da enorme diferença entre seus sistemas de crenças e de propostas 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-lhes os direitos políticos e bani-los do País.

O 12º Encontro Nacional do partido, realizado em dezembro de 2001, aprovou o texto “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil – A Ruptura Necessária”, que, em mais uma tentativa de romper com a tradição nacional-desenvolvimentista, afirmava:

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).

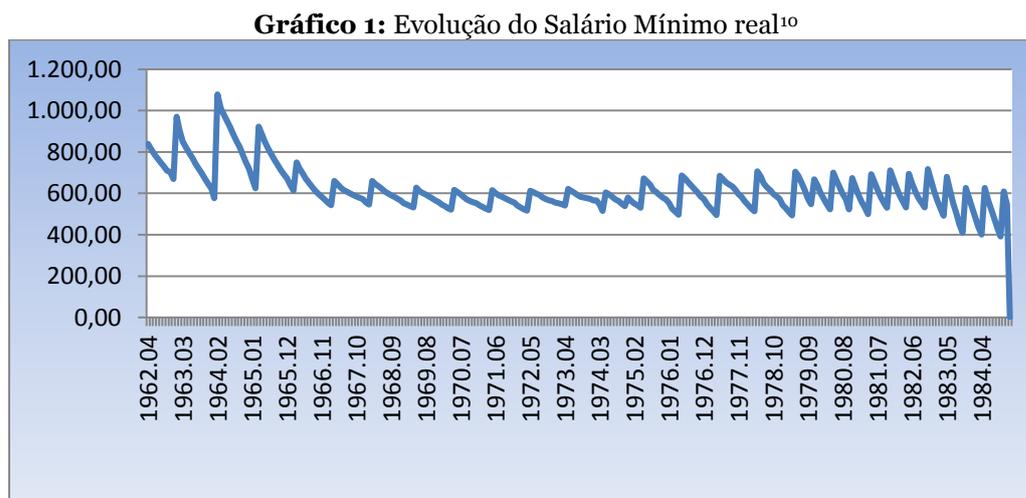
Mais uma vez tem-se aqui a confusão mencionada, do nacional-desenvolvimentismo com o estatal-desenvolvimentismo autoritário que aqui se procura desfazer.

Vejamos agora como o Plano Trienal de 1962 apresentava os oito objetivos principais de sua política de desenvolvimento⁹:

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.

⁹ 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 a seguir mostra esse processo na evolução do Salário Mínimo real:



Fonte: Ipeadata (s. d.).

A distribuição de renda variou da seguinte forma na década de 1960:

Quadro 1: Variação da renda (década de 1960)

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).

Registre-se que paralelamente à elaboração do Plano Trienal, realizava-se um “Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base”¹¹, reunindo intelectuais, técnicos e políticos, e que o próprio Plano Trienal encerrava-se com uma quarta parte composta por um conjunto de diretrizes para quatro reformas de base requeridas para o desenvolvimento: as reformas administrativa, bancária,

¹⁰ 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.

¹¹ 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; BRISO NETO, 2008).

fiscal e agrária. Ou seja, para 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.

Os governos ditatoriais promoveram um conjunto de reformas institucionais que propiciou, especialmente no período do chamado “milagre econômico” (1968-1974), manter as mais elevadas taxas de crescimento econômico da história do país (em torno de 11% ao ano), com a inflação relativamente sob controle, e promovendo grande 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 reformas 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, 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, os custos 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, como visto acima.

Com o fim da ditadura militar, o processo de redemocratização do país, coroado com a promulgação da 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 manter o gigantesco e arrojado Sistema Único de Saúde (SUS), certamente contribuiu para a crescente elevação do nível de escolarização da população nos anos recentes.

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, por isso, ser considerada uma “Constituição Desenvolvimentista”.

De fato, para Schneider (1999), as quatro características essenciais do Estado brasileiro, vigente até antes da Constituição de 1988, eram: (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.

Todavia, duas décadas depois, 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, além da capacidade técnica, medida pelas características dos sistemas remuneratórios e de avaliação de desempenho dos servidores públicos (BID, 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 institucionais poderiam explicar isso?

Certamente, a conjuntura da redemocratização do país entre 1984 e 1988, coroada pela promulgação da Constituição federal de 1988, constitui uma conjuntura crítica para essa explicação.

Em primeiro lugar, porque a redemocratização ocorre no país num momento em que a hegemonia do ideário neoliberal ainda não havia se consolidado completamente, o que explica porque não se impuseram pressões irresistíveis pela diminuição do Estado, abertura comercial e liberalização financeira.

Em segundo lugar, essa conjuntura encontrou o Brasil em uma forte onda de ascensão dos movimentos sindicais, com poderosas greves e, particularmente, a criação do PT, em 1980, e da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983.

Finalmente, além do fortalecimento da organização dos trabalhadores, o período testemunhou intensa mobilização social expressa nas maiores manifestações de massas vistas até então, com a campanha das Diretas Já, assim como na enorme mobilização, com milhões de assinaturas, em torno das emendas populares à Constituinte.

Como a correlação de forças políticas no interior do Congresso Constituinte era francamente favorável aos setores conservadores, muitos deles apoiadores do regime ditatorial de 1964-84, o resultado foi uma Constituição que assumiu um padrão institucional híbrido de Estado e do relacionamento Estado-sociedade: fortemente intervencionista na vida econômica, mas, ao mesmo tempo, marcado por intenso caráter de descentralização e de controle público sobre o Estado, além do importante comprometimento com a construção de um Estado de bem-estar social.

No que concerne ao fortalecimento das capacidades Estatais, 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 políticas sociais.
2. Convergência a uma burocracia meritocrática (weberiana), por

meio da exigência de concursos públicos para a contratação de servidores públicos.

3. Impulso à participação e ao controle social: rede de conselhos de políticas públicas, participação popular direta na gestão dessas políticas e a rede de agências de controle (TCU, MPU).

Como esse repertório institucional não poderia ser todo emprestado do regime ditatorial, o arcabouço institucional resultante poderia ser representado como um duplo movimento: de democratização (descentralização, controle social e responsividade dos agentes governamentais) e de recuperação das principais bases do Estado nacional-desenvolvimentista dos anos 1950-60, agora não mais baseado no padrão de desenvolvimento por substituição de importações.

Esse arranjo político-institucional 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 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”¹². 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

¹² 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 atravanca 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”. Disponível em: <http://acervo.ifch.org.br/ModuloPesquisador/pesquisa/palavraChave.do?autoriaCheck=true#TR16549>. Acesso em: 08 jun. 2015.

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 fragilidade a suspensões súbitas nos fluxos de capitais estrangeiros (BURLAMAQUI *et al.*, 2008).

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

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, 2003): 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 latino-americana 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), 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.

De acordo com o IPEA, cerca de 20 milhões de brasileiros deixaram a extrema pobreza e mais de 30 milhões alcançaram a classe C (= média) no país durante a última década (2002-2012), fazendo com que, em 2012, pela primeira vez na história, a maioria, 53%, da população brasileira (cerca de 104 milhões de pessoas) pertencessem à classe média.

Acompanhando essas mudanças na estrutura da distribuição de renda, outro fenômeno relevante desta última década tem sido o intenso processo de formalização do mercado de trabalho, por meio de números expressivos de geração de empregos formais a cada ano, que levou a taxa de desemprego ao menor nível da série histórica, iniciada nos anos 80.

Por isso, Boschi (2007) observou que 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 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).

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” (DINIZ e BOSCHI, 2007, p. 109). 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 contracíclica), 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.

Conclusão

O que explica o incomum crescimento do Brasil combinado com redução das desigualdades e, mais recentemente, a capacidade de o país manter os níveis de emprego apesar da grave crise financeira mundial e da estagnação do crescimento é uma expansão sem precedentes do mercado consumidor doméstico, pela incorporação de uma massa de vários milhões novos consumidores.

E o que explica essa nova situação são as políticas econômicas e sociais desenvolvidas pelos governos do PT, liderando uma coalizão política desenvolvimentista.

O Brasil experimentou um forte desenvolvimento de suas capacidades estatais entre 1980 e 2000, a partir de uma conjuntura crítica representada pelo processo de redemocratização e pela promulgação da Constituição de 1988.

Todavia, combinando isso com a ideia das constelações de poder e de que a política importa no desempenho econômico dos países (HUBER e STEPHENS, 2012), atribui-se aqui ao processo político recente a capacidade de modificar estruturas de desigualdade que pareciam imutáveis.

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 significativas capacidades estatais. Mas a velocidade dessa construção não foi determinada por essa conjuntura. Dependeu da política.

Referências

ABREU, Marcelo de Paiva. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p. 197-212

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam?** Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2012.

ADLER, Gustavo; SOSA, Sebastián. Commodity Price Cycles: The Perils of Mismanaging the Boom. **IMF Working Paper**, WP/11/283, 2011.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. O Estado no Brasil contemporâneo. Um passeio pela História. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (Orgs.). **A Democracia brasileira**. Balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 17-37.

ALMEIDA, Rodrigo de. Entrando no Clube. O BNDES e a inserção brasileira no capitalismo internacional. In: BOSCHI, Renato (Org.). **Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 164-193.

BAER, Werner. **A Economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 2009.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). **La Política de las políticas públicas**. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**. O Ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: IPEA, 1988.

BOSCHI, Renato. Capacidades Estatais e Políticas de Desenvolvimento no Brasil. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (Orgs.). **A Democracia brasileira**. Balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 303-325.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Propostas de desenvolvimento para o Brasil. In: SICSÚ, João *et al.* (Orgs.). **Novo-Desenvolvimentismo**. Um Projeto nacional de crescimento com equidade social. Rio de Janeiro: Manole, 2005. p. 133-144.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; DINIZ, Eli. Empresariado industrial, democracia e poder político. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 84, p. 83-99, jul. 2009.

BRISO NETO. Joaquim Luiz Pereira. **O Conservadorismo em construção: o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e as reformas financeiras da ditadura militar (1961-1966)**. 187 f. Dissertação. Mestrado em Desenvolvimento Econômico. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

BURLAMAQUI, Leonardo; CASTRO, Ana Celia; CHANG, Ha-Joon (Orgs.). **Institutions and the role of the State**. Northhampton: Edward Elgar, 2000.

BURLAMAQUI, Leonardo *et al.* The Rise and halt of economic development in Brazil, 1945–2004: industrial catching-up, institutional innovation, and financial fragility. In: CHANG, Ha-Joon (Org.). **Institutional change and economic development**. Helsinki: Unuwider, 2008. p. 239-260.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina. **Cepal** - Macroeconomía del

desarrollo, Santiago, n. 117, p. 1-47, jan. 2012.

CARONE, Edgard. **A República liberal**. São Paulo: Difel 1985.

CERQUEIRA, Kleber. **As Propostas de política econômica do PT entre 1989 e 2006**: um exame sob o referencial teórico das coalizões de defesa. 190 f. Dissertação. Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CHAUÍ, Marilena. PT “leve e suave?”. In: SADER, Emir (Org.). **E Agora PT?** Caráter e Identidade. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 43-101.

DIÁRIO DO GRANDE ABC. **Presidenciáveis encontram FHC e falam sobre FMI**. 19 ago. 2002. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/Noticia/378312/presidenciaveis-encontram-fhc-e-falam-sobre-fmi>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

DINIZ, Eli. **Globalização, Estado e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **A Difícil rota do desenvolvimento**. Empresários e a agenda pós-neoliberal. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

EVANS, Peter. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, Ano 5, n. 9, p. 20-63, jan.-jun. 2003.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**. Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FALLETI, Tulia G. Infiltrating the State: the evolution of health care reforms in Brazil, 1964-1988. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Orgs.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 38-62.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. **FMI libera U\$ 30 bilhões para o Brasil**. 07 ago. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u53072.shtml>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

FURTADO, Celso. **A Fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

FURTADO, Rosa Freire D’Aguiar (Org.). **O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011. [Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento – Arquivos Celso Furtado, n. 4].

GREMAUD, Amaury P. *et al.* **A Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

HUBER, Evelyne; STEPHENS, John D. **Democracy and the left**. Chicago: University of Chicago Press, 2012.

IPEADATA. **Taxa de desemprego (período de referência de 30 dias), das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por regiões metropolitanas.** [2014]. Disponível em: <ipeadata.gov.br> macroeconômico > séries mais usadas > taxa de desemprego nas regiões metropolitanas>. Acesso em: 15 ago. 2014.

IPEADATA. **Salário mínimo real.** (Macroeconômico > Séries mais usadas > salário mínimo real). s. d. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 15 ago. 2014.

KIRBY, Peadar. Neo-structuralism and reforming the Latin American state: lessons from the Irish case. **Economy and Society**, s. l., v. 38, n. 1, p. 132-153, Feb. 2009.

LANGE, Mathew; RUESCHEMEYER, Dietrich. **States and Development.** Historical antecedents of stagnation and advance. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

LESSA, Carlos. A Civilização brasileira como sonho. In: MERCADANTE, Aloizio *et al.* **A Economia brasileira.** Perspectivas do desenvolvimento. São Paulo: Centro Acadêmico Visconde de Cairu, 2005.

MERCADANTE, Aloizio. Plano Real e neoliberalismo tardio. In: MERCADANTE, Aloizio (Org.). **O Brasil pós-Real.** A Política econômica em debate. Campinas: Unicamp, 1998.

OLIVEIRA, Francisco. **A Economia brasileira: crítica à razão dualista.** Petrópolis: Vozes, 1988.

PT (Partido dos Trabalhadores). **Resoluções de Encontros e Congressos.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

PT (Partido dos Trabalhadores). **Concepção e diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil.** São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/concepcaoediretrizesdoprog.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2015.

REIS FILHO, Daniel Aarão. O Partido dos Trabalhadores: trajetória, metamorfoses, perspectivas. In: REIS FILHO, Daniel; FERREIRA, Jorge (Orgs.). **As Esquerdas no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 3: Revolução e Democracia. p. 503-540.

REMMER, Karen. The Politics of economic policy and performance in Latin America. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 22, n. 1, p. 29-59, Jan. 2002.

RODRIK, Dani. **The Globalization paradox: democracy and the future of the world economy.** New York: W. W. Norton Company, 2011.

SCHNEIDER, Ben Ross. The *Desarrollista* State in Brazil and Mexico. In: WOO-CUMINGS, Meredith (Org.). **The Developmental State.** Ithaca: Cornell University, 1999. p. 276-305.

SCHNEIDER, Ben Ross. Hierarchical market economies and varieties of

capitalism in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, Cambridge, v. 41, p. 553-575, 2009.

SCHNEIDER, Ben Ross. The Developmental State in Brazil: comparative and historical perspectives. **Working Paper MIT**. MIT, Jul. 2012.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Hierarchical capitalism in Latin America – Business, Labor and the Challenges of Equitable Development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SICSÚ, João *et al.* (Orgs.). **Novo desenvolvimentismo**. Um projeto nacional de crescimento com equidade social. Rio de Janeiro: Manole, 2005.

TAPIA, Jorge R. B. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: os desafios da construção institucional. In: DINIZ, Eli (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 181-234.

VIANNA, Luiz Werneck. A Viagem (quase) redonda do PT. **Jornal de Resenhas**, São Paulo, p. 12-14, 05 jul. 2009.

WEFFORT, Francisco. **O Populismo da política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WOO-CUMINGS, Meredith. **The Developmental State**. Ithaca: Cornell University, 1999.

Texto enviado em: 19/12/2014
Aceito em: 23/05/2015