

Reformas de mercado e atrofia do planejamento governamental no Brasil (1985-2002)¹**Market reforms and atrophy of governmental planning in Brazil (1985-2002)**

Recebimento dos originais: 22/02/2018

Aceitação para publicação: 17/03/2018

Carlos Eduardo Santos Pinho

Pós-Doutorando do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED) e Pós-Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP/UENF)
Instituição: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED)

Endereço: Rua da Matriz, 82, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

E-mail: cpinho19@gmail.com

RESUMO

Após o fim do Nacional-Desenvolvimento Autoritário (1964-1985), que deixou um legado perverso de desemprego, baixo crescimento econômico e exclusão social à Nova República (1985-1989), o Estado brasileiro incumbiu-se de atribuição de combater à inflação galopante. A agenda imediatista de estabilização monetária, ainda que tenha suscitado uma euforia efêmera advinda dos impactos distributivos do Plano Cruzado, acirrou o conflito de interesses entre os distintos atores estratégicos como o empresariado industrial, os sindicatos e os trabalhadores, o que inviabilizou a constituição de um pacto social coordenado pelo Estado. Além disso, o fim do Plano Cruzado é concomitante à dissolução da coalizão de classes que restabeleceu a democracia no Brasil. O objetivo deste artigo é analisar esse contexto de liberalização política e abertura econômica, que foi marcado pela atrofia das capacidades do Estado no sentido de conduzir o planejamento governamental de longo prazo para o desenvolvimento capitalista com inserção social da parcela desfavorecida da população. Em grande parte, tal decrepitude foi incrementada pela irrupção das Reformas Orientadas para o Mercado, iniciadas no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) e aprofundadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Mais uma vez, agravou-se o déficit de inclusão social e retirou-se a questão social da agenda de políticas públicas. Tanto a primeira como a segunda fase das reformas liberalizantes aspiravam “enterrar” o legado institucional Nacional-Desenvolvimentista (1930-1985) da “Era Vargas”, fortemente indutor da industrialização substitutiva de importações, da modernização da estrutura produtiva e do crescimento econômico.

¹Versões anteriores deste artigo foram apresentadas nos seguintes eventos científicos: (1) 1º Seminário NUPPAA (Núcleo de Políticas Públicas Análise e Avaliação) – O Estado no Século XXI: Análise e Avaliação de Políticas Públicas, ocorrido na Fundação Casa de Rui Barbosa e no Instituto de Economia da UFRJ, entre 01 e 02 de agosto de 2016, organizado pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED); (2) V Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, realizado de 4 a 7 de julho de 2017 na cidade de Teresina, sendo a Universidade Federal do Piauí (UFPI), através do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, a instituição-sede do evento; (3) IX Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP), ocorrido na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República e na Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica do Uruguai, Montevideu, entre 26, 27 e 28 de julho de 2017.

Palavras-Chave: Reformas de Mercado; Planejamento Governamental; Nova República; Hiperinflação; Estabilização Monetária; Questão Social; Brasil.

ABSTRACT

After the end of the authoritarian National Autonomous Development (1964-1985), which left a perverse legacy of unemployment, low economic growth and social exclusion to the New Republic (1985-1989), the Brazilian government was entrusted with the task of combating rampant inflation. The immediate monetary stabilization agenda - despite the ephemeral euphoria that arose from the distributive impacts of the Cruzado Plan - has intensified the conflict of interests among different strategic actors such as industrial entrepreneurs, trade unions and workers which, in turn, has made it impossible for the State to coordinate an agreement. In addition, the end of the Cruzado Plan is concomitant with the dissolution of the class coalition that reestablished democracy in Brazil. The aim of this paper is to analyze this context of political liberalization and economic openness, which was marked by the atrophy of state capacities to lead long - term governmental planning for capitalist development with social inclusion of the disadvantaged classes. To a great extent, this weakening of the State was increased by the outbreak of the Market-Oriented Reforms, started in the Fernando Collor de Mello government (1990-1992) and deepened in of Fernando Henrique Cardoso's term (1995-2002). Once again, the social inclusion deficit got worse and social issues were removed from the public policy agenda. Both the first and the second phase of the liberalizing reforms aimed to "grave" the National-Developmental (1930-1985) institutional legacy of the Vargas Era, strongly inducing import substitution industrialization, modernization of productive structure, and economic growth.

Keywords: Market Reforms; Government Planning; New Republic; Hyperinflation; Monetary Stabilization; Social Issues; Brazil.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é mostrar que, após o fim do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) (PINHO, 2016), as elites políticas e econômicas da Nova República (1985-1989), e do contexto político-institucional das Reformas Orientadas para o Mercado (1990-2002) - que abarcou os governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso - defrontavam-se diante de uma *vasta dívida social* e uma *inflação galopante*. No cenário de redemocratização política e abertura econômica, sanar a dívida social demandava capacidades estatais para realizar um *pacto social* sob coordenação do Estado, a fim de planejar o desenvolvimento nacional numa perspectiva de longo prazo, com crescimento econômico, distribuição de renda e incorporação social. A adesão acrítica às diretrizes neoliberais fomentou a apropriação privada do patrimônio público pelos circuitos globais do capital, aumentou a vulnerabilidade da economia brasileira ao sistema financeiro internacional e provocou o

esgarçamento do tecido social, em vista do desemprego elevado, do agravamento da miséria e da crescente informalidade no mercado de trabalho.

A questão principal desta pesquisa é a seguinte: No período 1985-2002, quais os fatores de ordem político-institucional e econômica que convergiram para a erosão do planejamento governamental enquanto função estratégica do Estado brasileiro? A *hipótese* deste estudo é que, em razão da necessidade imediatista de debelar a hiperinflação para a estabilização monetária, o contexto de liberalização/redemocratização política com abertura econômica foi marcado pelo declínio das capacidades do Estado de conduzir o planejamento governamental de longo prazo para o desenvolvimento capitalista com distribuição de renda e inserção social.

Torna-se crucial, portanto, demarcar conceitualmente e com maior amplitude analítica o objeto de estudo. Pensa-se o *planejamento governamental* dirigido pelo Estado brasileiro numa perspectiva macroestrutural de longo prazo, tendo em vista o desenvolvimento capitalista, a produção de políticas públicas e a incorporação social de setores populares excluídos. Em suma, mobiliza-se o Estado como *o instrumento de ação coletiva da nação* (BRESSER-PEREIRA, 2014; 2009) no âmago de uma estratégia de desenvolvimento. Daí resulta a necessidade de ressaltar o modo de interação do Estado brasileiro com atores estratégicos como o empresariado industrial, os sindicatos, os trabalhadores, os economistas/intelectuais e a burocracia governamental. Analisar-se-á, também, o modo como o capitalismo financeiro especulativo afeta a dinâmica de interação entre aqueles atores, bem como as suas reverberações sociais e político-econômicas. Argumenta-se que o *algoz do planejamento governamental de longo prazo para o desenvolvimento capitalista com crescimento econômico, distribuição de renda e inclusão social* é a dinâmica perversa do mercado financeiro rentista e apátrida. Em virtude de sua natureza curto-prazista e predatória ele inviabiliza o Estado pensar a Nação numa dimensão temporal de amplo alcance.

Planejar o desenvolvimento capitalista nacional em longo prazo constitui uma tarefa demasiadamente desafiadora, haja vista o fato de o Estado brasileiro possuir uma trajetória marcadamente intervencionista/capitalista e estar atualmente subordinado à fluidez, à volatilidade e às forças centrípetas da globalização econômica. O mundo globalizado impõe uma série de constrangimentos aos Estados nacionais, como a aquiescência rigorosa aos valores da disciplina fiscal, das metas de inflação e da estabilidade macroeconômica. Governa-se para assegurar o beneplácito dos mercados financeiros internacionais. Assim sendo, o planejamento enquanto estratégia nacional, por sua vez, passa a constituir uma meta secundária. Ao mesmo tempo, os Estados necessitam atrair o capital para fins de investimento produtivo e (tentam) inibir a ação do capitalismo financeiro improdutivo, cuja renda provém sumamente da especulação.

As metas do planejamento nacional de longo prazo (saúde, educação, habitação, saneamento, infraestrutura, segurança pública, proteção social, etc.), que são imprescindíveis à operacionalização e sustentabilidade do *Estado do Bem-Estar Social* são suplantadas pelas metas de inflação, pela ortodoxia fiscal e pelo superávit primário. Este, por sua vez, destina-se ao pagamento dos juros da dívida pública, que alimenta cada vez mais a aristocracia rentista e parasitária do capitalismo financeiro nacional e global. As metas impostas pelo mercado financeiro ao Estado brasileiro são oriundas das agências de rating, de organizações multilaterais e de instituições globalizadas como *Standard & Poors*, *Fitch*, *Moody's*, FMI, Banco Mundial, BID, ONU, OCDE etc.

No atual cenário em que a globalização impõe restrições consideráveis à consecução da política doméstica e aguça o acirramento da competitividade tanto entre os Estados nacionais como entre os mercados, a temática do *planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista* é crucial, uma vez que reflete as capacidades estatais dos governos para implementar políticas públicas no longo prazo. Tendo em vista as limitações estruturais engendradas pela crescente interdependência e financeirização do capitalismo global, o *planejamento* está circunscrito a um ambiente de estabilidade macroeconômica e ajuste fiscal, que limitam, sobretudo, as capacidades do Estado para a implementação e cumprimento de metas de largo alcance.

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

A metodologia empregada neste trabalho é a seguinte: (1) uso de instrumentos analíticos de caráter quantitativo, qualitativo e teórico-empíricos; (2) amplo levantamento bibliográfico para a apropriação teórica, conceitual e crítica do longo período analisado; (3) identificação, mapeamento, sistematização e análise dos dados empíricos arrolados que norteiam a temática estudada por meio de rigorosa pesquisa conjuntural; e, finalmente, (4) emprego de softwares avançados como *Infogram*, *Plotly* e *Tableau* para a geração de gráficos. Há uma preocupação fundamental com o investimento na *visualização* dos dados empíricos (gráficos, tabelas, etc.) de maneira a torná-los palatáveis, acessíveis e, sobretudo, de fácil assimilação para o leitor. A geração de gráficos e tabelas tem por finalidade articular o arquétipo teórico mobilizado com os dados empíricos levantados.

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

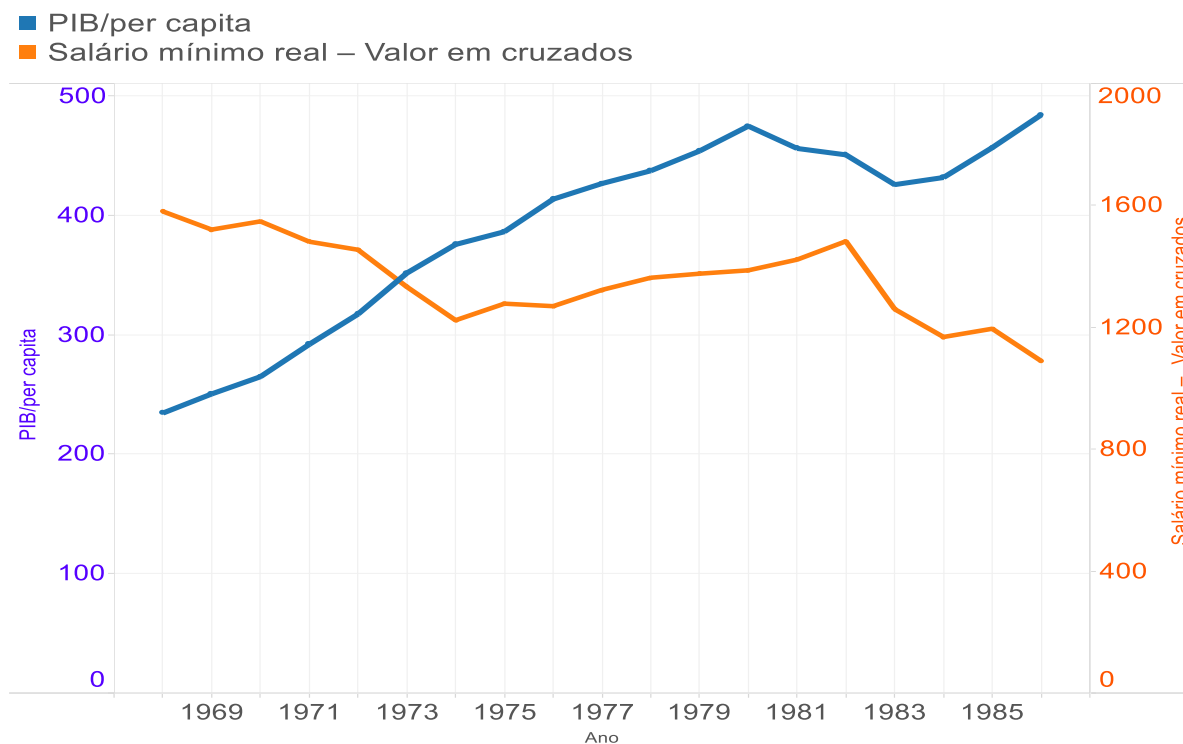
A terceira seção ressalta o primeiro experimento das reformas neoliberais, sobretudo a partir da chegada de Fernando Collor de Mello à Presidência da República (1990-1992). À revelia das agremiações políticas, do Parlamento e da tessitura de uma coalizão majoritária para assegurar a estabilidade política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

A quarta seção salienta a segunda fase das reformas orientadas para o mercado, que coincide com a emergência de Fernando Henrique Cardoso à presidência. Este contexto foi marcado pela consolidação e aprofundamento das políticas liberalizantes iniciadas por Collor. A supremacia da ótica fiscalista da *corrente liberal fundamentalista* da burocracia econômica, encastelada no Ministério da Fazenda e no Banco Central, ensejou a reorientação do Estado no sentido da estabilização macroeconômica, sem qualquer interesse na implantação de uma política desenvolvimentista. A política social foi relegada a um patamar secundário e subordinada às políticas de austeridade fiscal. Tanto a primeira como a segunda fase das reformas orientadas para o mercado aspiravam “enterrar” o legado institucional Nacional-Desenvolvimentista (1930-1985) da “Era Vargas”. O primado da agenda curto-prazista de estabilização monetária e da subordinação do Brasil à globalização financeira contribuiu para o agravamento dos indicadores sociais e, acima de tudo, inviabilizou, no longo prazo, o planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista *com inserção social* das camadas populares ao corpo político da Nação. A quinta e última seção realiza as considerações finais do artigo.

2 AS AGRURAS DA NOVA REPÚBLICA E A EUFORIA DO PLANO CRUZADO: INFLAÇÃO EXACERBADA, CONFLITO DISTRIBUTIVO E INÉRCIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DE LONGO PRAZO (1985-1989)

No limiar da Nova República, observou-se a precarização das condições de vida da massa trabalhadora enquanto um legado perverso de duas décadas de supremacia do autoritarismo político. Primeiramente, configurou-se um achatamento salarial com uma acentuada deterioração do salário mínimo, na época equivalente a US\$ 40, inferior, portanto, ao que vigorava em inúmeros países latino-americanos. Segundo, a proporção da PEA situada na faixa de um salário mínimo ou sem rendimentos alcançou o montante de 42%, segundo dados do IBGE para o ano de 1985; nesse mesmo ano, era de 60% a percentagem dos que ganhavam até dois salários mínimos. Alta, ainda, seria a proporção da população excluída do âmbito de atuação das agências prestadoras de serviços públicos essenciais, como distribuição de água, energia elétrica e saneamento básico. Tais dados revelam que um enorme contingente da população brasileira se situava abaixo dos níveis mínimos de subsistência. As demandas por reposição salarial e melhoria das condições gerais de vida dos diferentes setores assalariados tornaram-se cada vez mais frequentes. Assim é que, nos primeiros seis meses de 1985, ocorreram 279 paralisações, contra 349 durante todo o ano de 1984, sendo 60% dessas greves no setor industrial, principalmente na região metalúrgica de São Paulo. A pauta de demandas das greves operárias não se restringia à questão dos aumentos salariais, incluindo itens como a redução da jornada de trabalho de 48 para 40 horas semanais, a trimestralidade dos reajustes ou ainda a estabilidade no emprego. Portanto, os dados referentes à Nova República indicam claramente que os trabalhadores, e seus sindicatos, responderam com mais greves aos frequentes apelos de moderação das demandas e de *pacto social* emitidos pelo governo Sarney, durante seu primeiro ano, assim como multiplicaram as paralisações no período de vigência do Plano Cruzado (ALMEIDA, 1988; DINIZ, 1997).

Gráfico 1. Evolução do Produto Interno Bruto per capita e do Salário Mínimo Real (1968-1986)



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

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

A Nova República não é um bloco homogêneo², mas um conjunto de forças heterogêneas que podem ser divididas numa ala mais conservadora (liderada pelo Ministro da Fazenda e braço direito de Tancredo Neves, Francisco Dornelles, juntamente com Antônio Carlos Braga Lemgruber, na presidência do Banco Central, este último egresso de um banco privado, o Banco Boa Vista), expressando os interesses de parte da burguesia monopolista nacional e internacional, parte do estamento militar e os velhos rincões do autoritarismo, e uma ala mais progressista, representando a burguesia modernizante dos empresários liberais, os economistas estruturalistas do PMDB, as novas

² O “neo-estruturalismo” entrou para o governo inicialmente na pessoa do Ministro do Planejamento, João Sayad, que chamou para a sua assessoria Pêrsio Arida. Mas, entre março e agosto de 1985, a política econômica foi chefiada por Francisco Dornelles, que tentou levar a cabo um programa de ajuste “ortodoxo”, visando a conter a inflação dos produtos e serviços privados e principalmente públicos, bem como chegar a um acordo com o FMI e os credores externos. Ao longo dos cinco meses de execução desta política, a equipe Dornelles/Lemgruber conseguiu suscitar a oposição dos mais variados setores das classes empresariais e da burocracia estatal. Em agosto de 1985, Dílson Funaro assumiu o Ministério da Fazenda e o comando da política econômica. Pode-se dizer que a partir deste momento, boa parte dos “economistas do PMDB” passou a exercer poder decisivo sobre a formulação e execução da política fiscal, monetária, cambial, de preços, salários, etc (SALLUM Jr., 1988; SINGER, 1988).

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

No dia 28/02/1986, o Presidente da República, estabeleceu pelo Decreto-Lei n. 2.283, o Plano de Estabilização Econômica (ou Plano Cruzado), objetivando *combater a inflação sem reduzir a taxa de crescimento econômico*³, retomar o desenvolvimento, promover a renegociação da dívida externa e restaurar plenamente a democracia⁴. Trata-se de uma política comprometida com o esforço de não descarregar sobre os assalariados os custos do controle da inflação. O Plano Cruzado teve conotações de uma “redenção moral”, depois de anos de arbítrio e de crescimento acelerado às custas da exacerbação de um padrão extremamente concentrado de distribuição da renda. Esse conjunto de expectativas traduziu-se na experiência heterodoxa de estabilização econômica e representava uma ruptura com a orientação ortodoxa prevalecente na fase anterior. A rejeição do enfoque monetarista da inflação e a desconfiança em relação às receitas recessivas do FMI eram então dominantes (ALMEIDA, 1996; DINIZ, 1997; MACARINI, 2007).

O ano de 1986 iniciou-se com uma inflação de 400% ao ano, agravando-se o peso da dívida externa, que alcançou a cifra de US\$ 104 bilhões, o que configurava uma situação particularmente crítica. A nova política de estabilização implicou congelamento de preços⁵ e de taxas de câmbio; a

³O plano nascera da progressiva convergência entre os dois grupos de economistas heterodoxos, com visões inicialmente bastante diversas sobre os determinantes da inflação e sobre os meios mais adequados de debelá-la, mas igualmente dispostos a buscar um ajustamento não-recessivo. O consenso construiu-se em torno da aceitação do caráter eminentemente inercial da inflação, resultante da indexação generalizada da economia. Quebrar o vínculo entre a inflação futura e a passada tornava-se, assim, condição para o retorno a um sistema estável de preços (ALMEIDA, 1996).

⁴ O documento intitulado “Compromisso com a Nação”, firmado entre PMDB e PFL, estabelecia esses princípios no bojo da Nova República, bem como selava o pacto entre oposicionistas e dissidentes do velho regime. Nele havia menção explícita ao fim da contenção salarial e à liberdade sindical. No conjunto, reiterava as principais teses peemedebistas e expressava a crença na viabilidade de um desenvolvimentismo de feição social. Com efeito, a coincidência entre o discurso do partido do presidente e a equipe de governo não era perfeita. O ministério formado por Tancredo Neves - e herdado por José Sarney - ficava algo à direita do Compromisso e das promessas públicas. Refletia o equilíbrio real das forças que haviam assegurado a vitória do Colégio Eleitoral e, também, a inclinação pessoal do presidente eleito. Uma gorda fatia do novo governo foi entregue a conservadores dissidentes do regime militar: Telecomunicações, Minas e Energia, Segurança e Informações. O Ministério da Fazenda e o Banco Central foram parar nas mãos de dois defensores de políticas de ajustamento, contrárias ao ideário peemedebista. Inaugurado o primeiro governo civil, os acenos de pacto social desapareceram, dando lugar a uma política econômica que combinava forte acento ortodoxo com concessões importantes à heterodoxia (ALMEIDA, 1996; MACIEL, 2012).

⁵ O congelamento de preços acirrou os conflitos intra-empresariais entre clientes e fornecedores. As tentativas de burlá-lo caracterizaram o comportamento empresarial desde o início. Apesar das pressões empresariais e das já visíveis distorções que provocava, o governo não cogitava encerrar o congelamento de preços. De medida de combate à inflação

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

As primeiras manifestações dos dirigentes sindicais foram de condenação da política de estabilização. Logo após sua edição, as centrais rivais, Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat), denunciaram-na como uma nova forma de arrocho salarial, alertaram para seu impacto recessivo e ameaçaram com a greve geral⁶. A unanimidade de posições dos sindicalistas rompeu-se em pouco tempo. Já na primeira semana, o ímpeto oposicionista dos dirigentes da Conclat vergou sob o peso do apoio popular ao Cruzado. Quando a Conclat se transformou em Central Geral dos Trabalhadores (CGT), no final de março de 1986, já era total sua adesão à política anti-inflacionária do governo Sarney (ALMEIDA, 1996; MACIEL, 2012).

A avaliação positiva das medidas foi reforçada pela divulgação dos resultados do programa ao longo dos seus quatro primeiros meses de vigência. Segundo dados do IBGE, de março a junho de 1986 o setor organizado da economia havia gerado 386 mil novos postos de trabalho, o que representava um aumento de 20% em relação ao mesmo quadrimestre do ano anterior. No inebriante clima de euforia que tomou conta da sociedade brasileira, as velhas convenções foram agora associadas com a democracia. De fato, para muitos, os aumentos salariais, começados em 1985 e vigorosamente confirmados em 1986 marcaram uma diferença fundamental entre o

ele se transformara em trunfo político eleitoral dos candidatos do partido majoritário da coalizão governista, que disputavam os executivos estaduais e cadeiras no Parlamento e Assembleias (ALMEIDA, 1996).

⁶ A oposição ao plano de estabilização estava ancorada em argumentos econômicos e políticos. Os primeiros apoiavam-se em diagnóstico feito pelo DIEESE e enfatizavam o impacto negativo da nova política sobre os salários e suas consequências recessivas sobre a economia. Os argumentos políticos sublinhavam a forma autoritária de imposição da nova política, de surpresa, por decreto presidencial, sem discussão prévia com a sociedade. Denunciavam, ademais, o efeito desmobilizador do congelamento de salários sobre a luta sindical (ALMEIDA, 1996).

desempenho da economia sob o regime militar (crescimento sem distribuição) e um crescimento mais equitativo tornado possibilitado pelo retorno à democracia (ALMEIDA, 1996; CASTRO, 1994; DINIZ, 1997; FUNARO, 1986; MACIEL, 2012; SOLA, 1988). O sucesso inicial do plano, que derrubou a inflação de 14,98% em janeiro para uma deflação de 0,58% em abril, como em um passe de mágica, encantou os políticos do PMDB que enfrentariam as eleições de novembro para governador. Funaro era visto como fiador da estabilidade e ovacionado por onde passava. E Sarney transformou-se de um presidente fraco em um líder popular (VALOR ECONÔMICO, 26/02/2016).

Ao decretar o Plano Cruzado, o Presidente José Sarney afirmou a autoridade política do Estado e a sua em particular: *determinou o bloqueio do funcionamento do mercado*; transformou o estado momentâneo das flutuações econômicas em norma a ser obedecida por todos; fez de cada consumidor - antes dependente das flutuações de um sistema econômico comandado pelo capital - um agente de controle do édito presidencial, portador de uma parte do seu poder. Antes era a sociedade que bloqueava o Estado, que reduzia sua capacidade de conduzi-la. Com o Cruzado, entretanto, é o Estado que passa a bloquear o funcionamento regular da sociedade ordenando-a, ao menos aparentemente, como nunca. Combinando congelamento de preços e abono salarial, melhor distribuição da renda com segurança de manutenção da renda real, o Plano de Estabilização obteve enorme adesão popular. Esta garantiu a eficácia imediata à determinação presidencial. No auge do entusiasmo, chegou-se a dizer que “a reforma monetária soldou Estado e Sociedade, numa experiência singular na história do país”. O chefe do governo foi mais longe ainda, personalizando a relação: “o presidente é o povo, o povo é o presidente⁷”, disse em discurso pronunciado no Nordeste. Com o Cruzado inaugurou-se um período - breve - de “paz social” (SALLUM Jr., 1988).

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

⁷ A administração da política econômica virou operação de guerra contra os “inimigos do povo” e do Presidente (SALLUM Jr., 1988).

As primeiras reações empresariais acompanharam a atitude positiva da imensa maioria da população. As mais expressivas lideranças patronais saíram a público para apoiar a política de estabilização. Suas declarações coincidiam com a avaliação dos empresários individuais, aferida por pesquisas de opinião. Ao terminar o primeiro semestre de 1986, a repercussão do Plano Cruzado no meio empresarial ainda era bastante positiva. Os dados da pesquisa Painel de Executivos, realizada pela revista *Exame* em julho de 1986, mostravam altos índices de aprovação ao governo. Entre os empresários entrevistados, 82,1% consideravam de bom a excelente o desempenho do presidente, índice expressivamente superior aos 49,7% e 48,4% verificados em julho de 1985 e janeiro de 1986. Mais favorável ainda era a avaliação do ministro Dílson Funaro, classificado na categoria excelente e bom por 94,1% dos empresários e defensor do plano de estabilização como instrumento de crescimento com estabilidade, geração de empregos e justiça social. A característica mais marcante e paradoxal do Plano Cruzado em sua primeira versão foi o contraste entre o velho e o novo, entre continuidade e mudança. Ou seja, entre medidas redistributivas, socialmente progressistas, de um lado, e de outro, o *caráter ultraconservador dos processos decisórios*, das técnicas de ação governamental e da forma de apresentação das medidas⁸. O Plano Cruzado, cuja função inicial foi também a de instrumento político para redução da aguda incerteza econômica, redundou em seu oposto (ALMEIDA, 1996; DINIZ, 1997, 1989; FUNARO, 1986; SOLA, 1988).

A pressão do aumento do consumo induziu a elevação dos preços dos produtos não tabelados e o aumento da oferta dos produtos com preços de fato congelados. Como estes últimos formavam a maior parte da cesta de consumo, o efeito inicial sobre o custo de vida foi pequeno. Porém, paulatinamente produtos com preços congelados em nível baixo começaram a desaparecer dos supermercados e das lojas de departamentos, passando a ser encontrados apenas em pequenos estabelecimentos, de fiscalização mais difícil, e com preços majorados. O desaparecimento derrotou os “fiscais do Presidente”, que não encontraram qualquer apoio nos órgãos governamentais para coibir a sonegação de mercadorias e a prática do mercado negro. O “Cruzadinho”⁹ na verdade intensificou a pressão inflacionária, à medida que os empréstimos compulsórios acarretaram forte aumento do preço dos combustíveis. Em agosto de 1986, a inflação até então reprimida começou a romper as amarras. A cobrança de “ágio” acima dos preços de tabela se generalizou, inclusive sobre

⁸ Quando de sua concepção, o plano foi mantido em sigilo, excluindo-se a participação de atores relevantes, como grupos de interesse, partidos e setores da burocracia estatal fora do núcleo constituído pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento. Apesar de o êxito do programa depender de forte base de apoio popular, não foram criados os mecanismos necessários para viabilizar a participação, como canais de consulta, espaços de negociação e maior transparência e reestruturação do processo decisório (DINIZ, 1997; 1989).

⁹ Trata-se de um modesto pacote de medidas editado em 23/07/1986 que criava empréstimos compulsórios sobre gasolina, álcool, automóveis e viagens internacionais. Era uma iniciativa para esfriar a demanda e levantar recursos para estimular os investimentos públicos, conforme o desejo de Sarney. Contudo, o pacote era tímido demais para conter o consumo. Com a liberação de importações e redução das exportações para abastecer o mercado interno, a partir do segundo semestre a balança comercial passou a acumular déficits (VALOR ECONÔMICO, 26/02/2016).

as matérias-primas. Multiplicaram-se os casos de produtos que mudavam de marca exclusivamente para fugir ao congelamento (os preços estavam tabelados de acordo com as marcas dos produtos industrializados) e os “ágios” eram cada vez maiores (OLIVEIRA, 1986; SINGER, 1988).

Já descrentes com os rumos que o plano econômico tomava e com a aceleração da inflação, que encerraria 1986 em 65,04%, os economistas começaram, em outubro do mesmo ano, a confeccionar o Cruzado II, um pacote de medidas bem mais duras do que o anterior que só seria anunciado seis dias depois das eleições de novembro. Na preparação desse pacote surgiram três propostas. O Ministério do Planejamento queria fazer o controle da demanda por meio de um ajuste fiscal pelo Imposto de Renda; o Ministério da Fazenda advogava o aumento de preços para produtos selecionados, de consumo de elite, e a elevação de impostos indiretos; o Banco Central era favorável ao aumento do Imposto de Renda e ao corte nas despesas públicas. Configurou-se, portanto, um impasse institucional na burocracia econômica da Nova República. Sarney arbitrou a favor da Fazenda. Era o Cruzado II, que foi considerado um estelionato pela sociedade. O pacote trazia um aumento de mais de 100% na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) cobrado sobre o preço final dos automóveis, bebidas alcoólicas e cigarros. Além de uma lista de aumento de preços: 60% para a gasolina e o álcool; 80% para os automóveis; 25% para o açúcar; 30% para as tarifas de telefonia; 80% para as tarifas postais; 40% para a energia elétrica. Todos os demais preços da economia começaram a ser reajustados na base de 100%. A inflação mensal, medida pelo IGP-DI, saltou de 0,63% em julho para 7,56% em dezembro e 27,58% em maio de 1987. O ajuste fiscal embutido no Cruzado II correspondia a 4,5% do PIB (VALOR ECONÔMICO, 26/02/2016).

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

No limiar de 1987, começaram a surgir os primeiros sinais de inquietação no meio empresarial, ganhando destaque as manifestações de dúvida quanto à validade e à viabilidade do

congelamento de preços. Assim, generalizaram-se os pronunciamentos contra a prorrogação do congelamento por um período indefinido, incluindo desde declarações individuais até manifestações de dirigentes das principais entidades de classe, como a FIESP e a FIRJAN. Em 05/01/1987 foi divulgado o *Manifesto das Entidades Empresariais de São Paulo*, defendendo a substituição do regime da economia dirigida pelo da economia de mercado bem como da vontade burocrática pelo sistema da livre competição da eficácia. Nessas ocasiões, os empresários exercitavam antes o seu poder de veto do que a capacidade de oferecer caminhos alternativos. A unanimidade na condenação do excesso de gastos, do gatilho salarial e do “dirigismo econômico” representavam em grande parte um reflexo da oposição generalizada, aberta ou velada, ao congelamento de preços. Por outro lado, para o presidente Sarney, finalmente, medidas capazes de provocar a desaceleração do crescimento, o aumento geral da carga tributária ou a suspensão do congelamento seriam altamente desaconselháveis. Preocupado em manter os altos índices de popularidade, o presidente revelava-se contrário a medidas de austeridade, preferindo um *tratamento parcial localizado* dos problemas mais urgentes (DINIZ, 1997).

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

A morte do Plano Cruzado ocorreu rapidamente e em seu atestado de óbito figura algo como “infecção inflacionária generalizada atingindo todos os órgãos vitais, acelerando o desenvolvimento de uma lesão metastática de indexação” (PASTORE, 1986). Do final de 1986 até a metade de 1987, a inflação explodiu, a produção e o emprego ameaçaram entrar em colapso, o balanço de pagamentos tornou-se insustentável e, pela primeira vez na história brasileira do pós-1930, as empresas estavam à beira da falência. O desastre ensinou aos agentes econômicos várias lições

amargas que relembrou a experiência de 1979-1980: (1) o crescimento não poderia ser garantido; (2) não havia nenhuma maneira de se proteger contra a instabilidade inflacionária, e (3) talvez mais significativamente, não se poderia confiar nos anúncios de política e nos pacotes econômicos do governo (CASTRO, 1994). Com o tempo, o congelamento transformou-se de meio em fim, em parte porque os economistas heterodoxos se deslumbraram com a popularidade do Plano Cruzado, em parte porque este converteu-se de projeto econômico em plano eleitoral para 15 de novembro de 1986. Tal mudança de concepção realmente foi a sentença de morte do plano de estabilização como projeto econômico digno de respeito (SIMONSEN, 1986).

No contexto de falência do Plano Cruzado, marcado pela crise da dívida, pela fragilidade da posição do Brasil em face dos países credores e pela pressão dos meios financeiros internacionais¹⁰, observou-se uma adesão à ortodoxia liberal, em detrimento da proposta de *combate à inflação sem recessão*. Evidenciou-se, portanto, o estreitamento da agenda pública, delineando-se de fato os contornos de uma pauta minimalista, em que a *questão social* perdeu espaço e os aspectos econômicos ligados ao controle da inflação adquiriram primazia. A crise e o *manejo da política econômica de curto prazo* fizeram com que diversos agentes econômicos tivessem suas participações na renda nacional fortemente reduzidas. Assim, há na economia brasileira um forte potencial de reaceleração inflacionária decorrente da vontade de tais setores virem a recuperar suas antigas fatias na renda nacional (DINIZ, 1997; KANDIR, 1986; MACARINI, 2007).

As dificuldades do Cruzado são um exemplo claro de como a correlação de forças da Nova República não foi capaz de implementar as mudanças estruturais necessárias para criar as bases econômicas e institucionais no sentido de viabilizar uma administração “heterodoxa” dos problemas de curto prazo. Além disso, não promoveu as mudanças no padrão de desenvolvimento que permitissem a melhora na distribuição de renda. O seu fracasso, além de criar uma situação econômica extremamente delicada, provocou o desgaste de uma série de bandeiras que constituíram os princípios básicos de uma política econômica alternativa à ortodoxa. Em menos de dois anos o governo Sarney desmoralizou o congelamento de preços, a moratória, a política de distribuição de renda via salários, a reforma agrária e a capacidade do Estado como instrumento de política social. Pior ainda, a incapacidade do governo Sarney para articular uma estratégia econômica coerente reforçou junto a importantes setores da população e do empresariado¹¹ o sentimento autoritário de

¹⁰ No dia 20/02/1987, com as reservas cambiais esgotadas, o presidente José Sarney anunciou a suspensão unilateral e por prazo indeterminado de todos os pagamentos de juros relativos à dívida de médio e longo prazos com bancos comerciais estrangeiros, apresentando a sua decisão como medida de defesa das reservas internacionais do país e como ponto de partida de uma nova fase do processo de renegociação da dívida externa. Eis, portanto, a declaração da moratória da dívida externa (DINIZ, 1997; VALOR ECONÔMICO, 26/02/2016).

¹¹ Com a redemocratização do sistema político, em 1985, o modus operandi dos conglomerados da construção civil foi modificado. Se durante a ditadura as atenções das empreiteiras estavam voltadas para o Poder Executivo - ministérios e

que o país não conseguia conciliar democracia com racionalidade na administração econômica (AFFONSO; SAMPAIO Jr., e SCHWARTZ, 1988; MACARINI, 2007).

Com a substituição do ministro Dílson Funaro¹² por Luiz Carlos Bresser- Pereira, em abril de 1987, na pasta da Fazenda, formulou-se uma nova proposta. Bresser-Pereira desfechou o segundo choque heterodoxo em 16 de junho de 1987, o Plano Bresser, tratando de evitar o que ele e seus companheiros de heterodoxia consideravam terem sido os erros fatais do Plano Cruzado. Esse choque, que na realidade foi mais ortodoxo que heterodoxo, revelou-se muito menos efetivo que o primeiro, enquanto política anti-inflacionária. A reedição “corrigida” do choque heterodoxo levou a economia à “estagflação”. Desta vez, nenhuma generosidade houve para com os assalariados, já que foi adotada uma política de “arrocho” explícita para garantir que não houvesse excesso de demanda. A escalada dos preços engoliu os ganhos obtidos com o Plano Cruzado. Entre dezembro de 1986 e abril de 1987, o rendimento real médio dos trabalhadores caiu em torno de 30%, regredindo aos níveis registrados antes do choque heterodoxo. O esforço desordenado de atualização dos preços que haviam ficado congelados empurrou a inflação para cima. De janeiro a junho de 1987, as taxas mensais de inflação foram, respectivamente, 16,82%, 13,94%, 14,40%, 20,96%, 23,21% e 26,06% (ALMEIDA, 1996; DINIZ, 1997). Na sequência, instituiu-se o Plano de Consistência Macroeconômica, anunciado em julho de 1987, com sugestões de corte nos gastos governamentais e redução da meta de 6% de crescimento do PIB nos três anos seguintes. Ele se baseava no diagnóstico de que o problema central do país era a grave crise fiscal que atravessava, que produzira uma enorme redução da capacidade de poupança do setor público, o que, por sua vez, provocava a redução das taxas de investimento e de crescimento da economia brasileira. Sarney não se entusiasma, mas adota as medidas. O governo se encontra em processo de desintegração (BIER; PAULANI e MESSENBURG, 1988; BRESSER-PEREIRA, 1987; DINIZ, 1997; MACIEL, 2012; VALOR ECONÔMICO, 26/02/2016).

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

¹² Na famosa frase do ministro da Fazenda (e a fantasia de muitos que acreditaram nela), o Brasil estava pronto para alcançar “taxas de crescimento japonesas com taxa de inflação Suíça”. Foi tentador acreditar que as convenções prévias concernentes ao crescimento e à estabilidade tinham de alguma forma sido submetidas a um glorioso avivamento (CASTRO, 1994).

Convém retomar que o chamado Plano Bresser¹³ incluiu ainda uma desvalorização cambial e uma forte “inflação corretiva”, com aumentos dos preços públicos e de produtos de trigo, cujo subsídio foi cortado. A política de estabilização deveria ser complementada por medidas de médio prazo condensadas no Plano de Consistência Macroeconômica. A medida heterodoxa de congelamento foi completada por um conjunto de medidas ortodoxas, visando a conter os salários e, portanto, a demanda em nível baixo e reduzir ao máximo o déficit público. A estratégia do Plano colocava como principal instrumento para controlar a elevação dos preços a “disciplina do mercado”, ou seja, a contração do mercado interno. Sancionando a forte redução do poder de compra dos assalariados verificada no primeiro semestre de 1987, o Plano, na verdade, procurava consolidar um ambiente econômico que dificultava a elevação de preços em virtude do comportamento pouco expansivo da demanda. Desta vez, o receituário neoestruturalista foi posto em prática em condições quase ideais e nem por isso deixou de fracassar. A alta violenta do custo de vida reduziu o poder aquisitivo dos assalariados, impondo drástica queda da demanda efetiva. O ano de 1987 registrou um volume de paralisações e de jornadas perdidas superior ao dos nove anos precedentes. O número de greves dobrou com relação a 1986, passando de 1.004 para 2.188, enquanto a quantidade de jornadas perdidas cresceu 2,7 vezes. Os conflitos, em sua maioria (76% do total), ocorreram nos meses críticos do primeiro semestre, no vácuo deixado pelo colapso do Plano Cruzado (AFFONSO; SAMPAIO Jr. e SCHWARTZ, 1988; ALMEIDA, 1996; BENEVIDES e COMPARATO, 1986; O GLOBO, 27/07/1988ab).

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

A perda de credibilidade do governo, após o fracasso dos planos de estabilização econômica, acentuou a resistência de empresários e trabalhadores a um eventual acordo patrocinado pelas autoridades governamentais. O fim do governo Sarney com o fracasso dos sucessivos experimentos

¹³ Cabe aqui ressaltar duas diferenças fundamentais do Plano Bresser com relação à experiência do Plano Cruzado. Primeiramente, enquanto este promoveu, no momento de sua decretação, uma *distribuição de renda em favor dos assalariados*, aquele criou uma política salarial que dificilmente evitou a redução do salário real médio, além de ter ratificado a violenta deterioração que este sofreu no primeiro semestre do ano. Segundo, a política monetária foi muito mais cautelosa, procurando evitar uma redução da taxa real de juros que poderia excitar os mercados especulativos e causar uma “corrida” ao mercado de bens de consumo (BIER; PAULANI e MESSENBURG, 1988).

de estabilização econômica, se fez acompanhar de uma *profunda crise de credibilidade*, que afetou as elites dirigentes e as instituições políticas. A fragilidade política da Nova República criava uma situação de ingovernabilidade que imobilizava a política econômica. As bases de sustentação do regime foram abaladas e o repúdio do sistema em vigor tornou-se dominante. Do clima inicial de otimismo, que se manifestou pela euforia em torno do Plano Cruzado, passou-se a uma atitude generalizada de descrença. O fato é que não houve uma “elite estatal homogênea” na Nova República, mas imperou uma lógica dominante assentada na fragmentação (AFFONSO; SAMPAIO Jr., e SCHWARTZ, 1988; DINIZ, 1997).

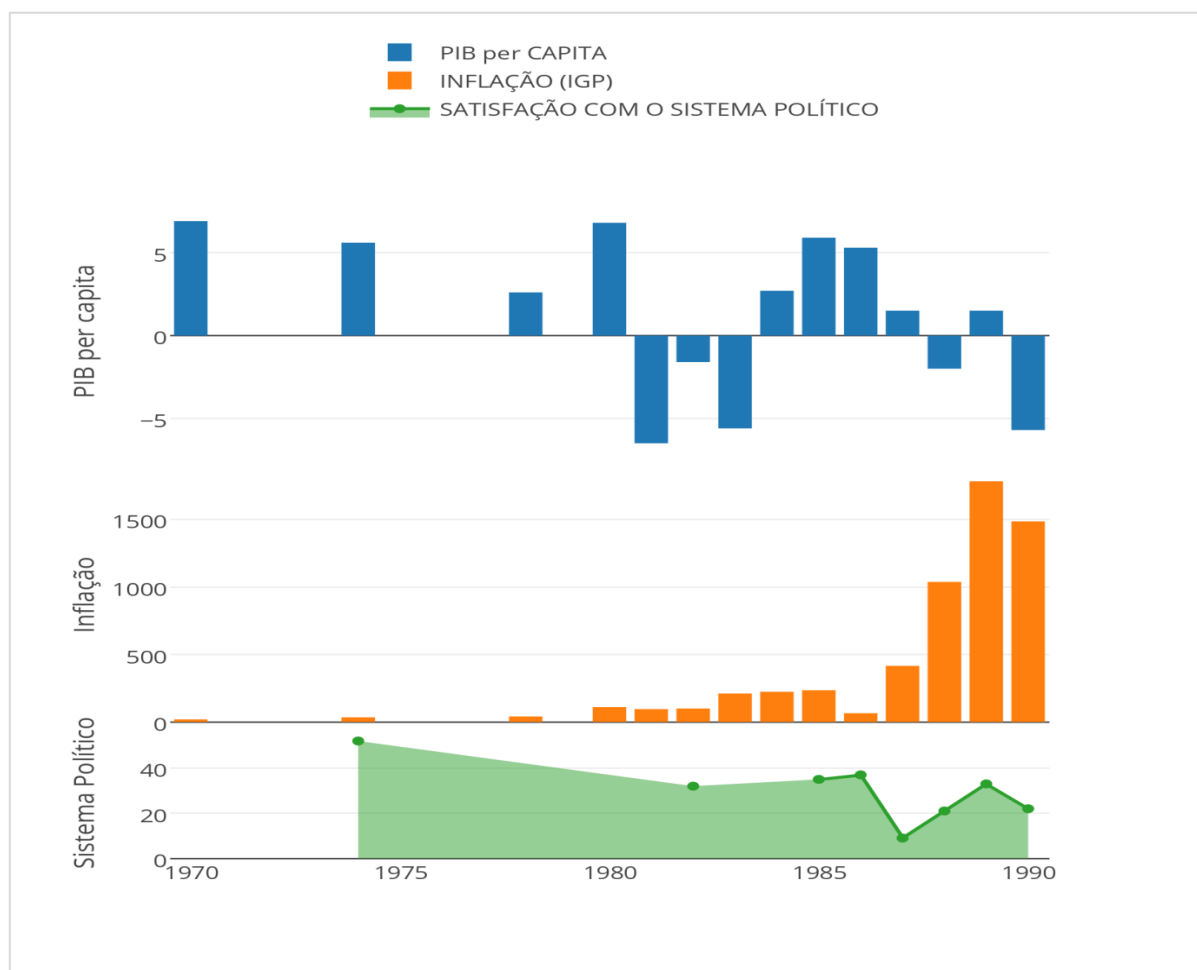
As divergências entre Funaro, Sayad, Bresser e seus técnicos, após o Plano Cruzado, resumem na verdade as oscilações que marcaram a política econômica da Nova República antes e depois do Cruzado, primeiro na fase Dornelles/Sayad, depois com Bresser Pereira e Maílson da Nóbrega. De fato, a ascensão deste último ao comando da economia significou o abandono completo do pouco que ainda restava de orientação heterodoxa. Ressalte-se que, em meio ao que denominava política do “feijão com arroz” – ou seja, uma administração dentro dos padrões usuais, sem pretensão a heterodoxias -, o ministro Maílson da Nóbrega fez ele próprio uma tentativa de estancar o curso ascendente da inflação com o lançamento do heterodoxo *Plano Verão*¹⁴, em 15/01/1989, que congelava preços, salários e tarifas e substituição do cruzado pelo cruzado novo. Este Plano teve muito pouca efetividade e também capitulou. A inflação acumulada de março de 1989 a março de 1990, quando Sarney passou a faixa presidencial para Fernando Collor de Mello, chegava a 4.853%. As sucessivas trocas de ministros e de rumo ao longo do governo Sarney corroboram o argumento de que nenhuma orientação econômica - seja ortodoxa ou heterodoxa - conseguiu obter o consenso do amplo leque das forças sociais e políticas que conduziram a transição brasileira à democracia (AFFONSO; SAMPAIO Jr. e SCHWARTZ, 1988; SALLUM Jr., 1988, 2015; VALOR ECONÔMICO, 26/02/2016).

A parte verde do **gráfico 2** mostra, com efeito, que o percentual dos que se dispunham a declarar que “a situação do país melhorou nos últimos anos” declinou de 52% em 1974 para algo em torno de 35% entre 1982 e 1986. Com o fracasso do Plano Cruzado este índice despencou para apenas 9% em 1987, retornando em seguida à casa dos 33% em 1989 – elevação talvez devida mais à expectativa em relação à eleição presidencial que se avizinhava, do que à modesta melhoria na situação econômica real. Com a capitulação do Plano Cruzado e sua consequente perda de

¹⁴ Vale salientar que, apesar do fim da moratória e do acordo “modelar” assinado pelo governo, sob orientação da equipe de Maílson da Nóbrega, os credores privados, o FMI e o Banco Mundial suspenderam os desembolsos combinados para o fim de 1988 em função das dificuldades que o governo brasileiro mostrava para cumprir sua parte. Assim, o esperado afluxo de capitais externos para o Brasil não ocorreu e foi nesse contexto que o Plano Verão foi lançado, em 15/01/1989 (SALLUM Jr., 2015).

popularidade, o presidente passara a ser visto não apenas como uma liderança insuficiente, mas de fato como um obstáculo à contenção do processo inflacionário, ou como um fator de agravamento do mesmo (LAMOUNIER, 1991).

Gráfico 2. A “Década Perdida” – Instabilidade Econômica, Aumento das Tensões Sociais e Declínio da Satisfação com o Sistema Político* (1970-1990)



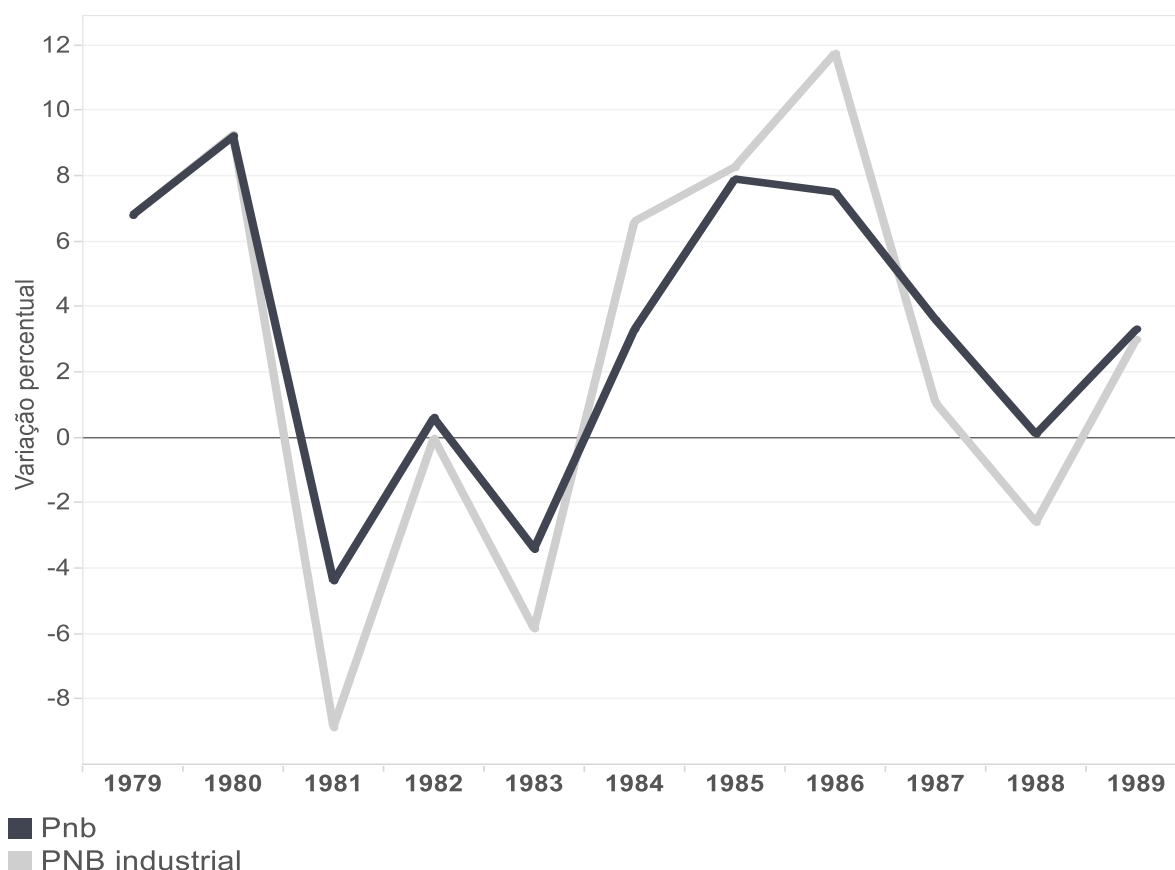
Fonte: elaboração própria a partir do *software*Plotly e com base em Lamounier (1991, p. 25)

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

O restante do mandato do primeiro presidente civil, José Sarney (1985-1990), após a vigência do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985), transpirou em meio a uma profunda instabilidade macroeconômica e a completa perda de perspectiva da parte dos atores públicos e privados. A inflação operou em ciclos, começando com a introdução de um choque anti-inflacionário incluindo congelamento de preços, seguido pelo declínio da eficácia das políticas governamentais, a renovada aceleração dos preços e, finalmente, a ameaça iminente de

hiperinflação. Após o insucesso das duas outras tentativas de estabilização, o ortodoxo *Plano Feijão com Arroz* e o heterodoxo *Plano Verão*, o aumento dos preços no início dos anos 1990 atingiu níveis de hiperinflação, ultrapassando 50% por mês pela primeira vez na história do Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2014; CASTRO, 1994; O GLOBO, 27/07/1988).

Gráfico 3. Variação percentual do Produto Nacional Bruto e do Produto Nacional Bruto Industrial – Brasil (1979-1989)



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

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

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

A Carta de 1988, cuja filosofia política foi a de preservar, sob modalidade democratizada, a herança da política republicana de primazia do público sobre o privado foi discutida no quadro de um pacto político popular, democrático e desenvolvimentista como nunca tinha havido antes no Brasil. Tal discussão foi encabeçada por deputados constituintes que haviam sido eleitos em 1986, mas, quando a Constituição foi aprovada em 05/10/1988, esse pacto já sofrera colapso em função do fracasso do Plano Cruzado, cuja responsabilidade foi atribuída aos políticos que lideraram a transição democrática. O fracasso do desenvolvimentismo levou essas elites a uma guinada forte no sentido do neoliberalismo já dominante nos países ricos desde 1980, um liberalismo dependente que naturalmente não via com simpatia uma Constituição tão democrática e nacional. Em contraposição ao regime autoritário de 1964, a Carta de 1988 definiu o Brasil como um Estado Democrático de Direito, republicano, dependente da soberania popular exercida periodicamente pelo sufrágio universal, com voto direto e secreto, obrigatório para os maiores de 18 anos e facultativo para os maiores de 16 anos, de 70 anos e os analfabetos. Para além de ampliar de forma considerável as franquias democráticas, a Constituição de 1988 confere ênfase singular à *garantia dos direitos sociais expansionistas* e à *democratização das políticas públicas*¹⁵ mediante a *institucionalização de mecanismos participativos*. Ela estendeu os direitos à proteção social a segmentos destituídos de cobertura previdenciária (como os trabalhadores rurais) e foi introduzida como um vetor para

¹⁵ Sendo refundada em uma associação íntima entre direitos sociais e políticos plenos, novidade absoluta na história política brasileira, a nova democracia brasileira, amparada nos preceitos da nova Constituição, vinculou esses direitos de duas maneiras fundamentais: em primeiro lugar, substantivamente, ao postular que cidadãos plenos tenham direitos sociais garantidos e ao listar sob essa rubrica o direito à assistência, à previdência, à educação e à saúde, ao lazer, à moradia, à alimentação, ao trabalho e à proteção à maternidade e à infância. A segunda modalidade de associação desses direitos foi procedimental: a nova Carta introduziu o princípio da descentralização político-administrativa das políticas públicas e o componente de participação popular nos Conselhos que deliberam sobre essas políticas. Nesse processo, a política social é repatriada para a dimensão da cidadania, desembaraçando-se de sua tradicional vinculação a projetos de desenvolvimento econômico: sua dinâmica passa a ser marcada por sua apropriação pela cidadania (KERSTENETZKY, 2015a).

expressar as aspirações de desenvolvimento dos brasileiros. Finalmente, inovou ao incluir o princípio da “função social da propriedade”, limitando a extensão dos direitos de propriedade, que ela também assegurou (BRESSER-PEREIRA, 2014; FAGNANI, 2012; KERSTENETZKY, 2014, 2015a; SALLUM Jr., 2015; WERNECK VIANNA, 1991).

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

3 AS REFORMAS DIRECIONADAS AO MERCADO NO BRASIL (I): GÊNESE E ÍMPETO PRIVATIZANTE (1990-1994)

No âmbito das eleições presidenciais de 1989, o confronto entre Fernando Collor de Mello¹⁶ e Luiz Inácio Lula da Silva expressou, na campanha eleitoral, o embate entre duas ideias que ainda disputavam espaço na política nacional, traduzindo-se na polaridade “primazia do mercado” *versus* “reforma social”, indicadora de prioridades distintas e estratégicas não menos diferenciadas. A ideia de mercado livre e de abertura de fronteiras econômicas sai do limbo e se torna interpeladora e atual. Os temas da desburocratização, desestatização, privatização constituíram-se como dominantes no debate político, impondo aos neoliberais, conforme a pregação de Roberto Campos, uma ampla revisão histórica do passado burguês a fim de se realizar uma grande ruptura mental e política com ele. Especificamente, o tema da privatização tornou-se ingrediente importante de um

¹⁶ Sua campanha centrou-se no combate à corrupção, simbolizada pela retórica do “caçador de marajás”, na crítica aos partidos políticos, responsabilizados pelo clima de oportunismo e fisiologismo predominantes, e na oposição ao governo Sarney, acusado de representar o atraso e a incompetência das elites tradicionais. Em suma, na oposição radical ao Estado paternalista e corrupto, distribuidor de benesses e fonte de regalias injustificadas (DINIZ, 1997).

programa de reformas econômicas de mercado, encaradas como indissociáveis da política de estabilização da moeda (ALMEIDA, 1999; SALLUM Jr., 1999).

O candidato Collor provou que era possível uma campanha de teor neoliberal, vitoriosa nas urnas com o apoio eleitoral da massa dos marginalizados. Em nítido contraste com os demais, Collor reforçou o apelo do líder solitário, sem conexões com o esquema político existente e sem ligações com os poderosos. No que se refere à *questão social*, Collor passou ao largo do debate sobre a premência da adoção de políticas redistributivas, enfatizando a mobilização dos “descamisados” por meio da mensagem de defensor da parcela mais desamparada da sociedade contra a voracidade e a arrogância dos poderosos. Dessa forma, a questão social foi tratada de maneira essencialmente retórica, vale dizer, enfática, porém superficialmente¹⁷. Apesar da vitória de Fernando Collor - porta-voz do antiestatismo e do ingresso do país no Primeiro Mundo (pela modernização tecnoeconômica) - a enorme votação de Luiz Inácio Lula da Silva mostrou como tinha força popular seu projeto de desenvolvimentismo democratizado e distributivista e, ao revés, como penetrara pouco na sociedade o projeto liberal-internacionalizante do empresariado (DINIZ, 1997; SALLUM Jr. e CASARÕES, 2011; SALLUM Jr., 1999).

Apesar da meta de reduzir o Estado e privatizar a economia, os ataques ao poder econômico e as declarações a favor das parcelas mais desamparadas da população brasileira (os “descamisados”) deslocavam o foco da atenção não para os beneficiários, mas para as vítimas do mercado. Essa porosidade encontrou eco em vários segmentos do eleitorado. Por outro lado, foi precisamente em nome dos princípios liberais que as principais lideranças empresariais terminaram por unir forças em torno da candidatura Collor, a despeito da insistência do candidato em recusar esse apoio. As diferentes versões da proposta de Collor coexistiram comodamente ao longo da campanha. Não obstante, a ausência de um claro conteúdo programático foi um aspecto básico do êxito da candidatura Collor de Mello. Se é possível detectar um estilo Collor, este consistiu em um voluntarismo exacerbado, associado à inexistência de diretrizes capazes de transcender o curto prazo. Seu governo confirmou, em parte, a inflexão liberal manifestada no embate eleitoral de 1989. Contribuiu para danificar o quadro institucional nacional-desenvolvimentista e redirecionar a sociedade brasileira em um sentido antiestatal e internacionalizante (DINIZ, 1997, 2000; SALLUM Jr., 2003).

¹⁷ A discussão em torno da estratégia de remoção das bases da desigualdade social, que, segundo a concepção socialdemocrata, remete à *centralidade do programa social gerido pelo Estado e expressamente dirigido para a redução das disparidades sociais*, foi totalmente obscurecida pelo apelo difuso aos despossuídos e deserdados (DINIZ, 1997, p. 134).

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

Não constituir uma maioria governativa estável e, portanto, não partilhar o Executivo com os partidos políticos que congregavam a maioria dos parlamentares que o apoiavam foi uma opção tomada e reiterada várias vezes pelo presidente¹⁸. A oposição manteve-se aguerrida e a base parlamentar governista desorganizada e oscilante. Isso foi restringindo ao mínimo a capacidade de governabilidade de Collor, ainda mais porque seu programa de reformas incluía um grande número de mudanças constitucionais, que para serem aprovadas exigiam três quintos dos votos do Congresso. A recusa de um claro compromisso com os partidos existentes ou com quaisquer das lideranças e forças políticas relevantes foi das marcas de sua campanha. A ênfase deslocou-se para o apelo à sua liderança pessoal e para as qualidades excepcionais do líder providencial, salvacionista, independente e imbuído de uma missão redentora, capaz de conduzir seu povo em direção a uma nova era. Collor apresentava-se como o grande moralizador dos costumes políticos do país, sem vinculações com a classe política e com o *status quo* (BRESSER-PEREIRA, 2014; DINIZ, 1997; SALLUM Jr. e CASARÕES, 2011; WERNECK VIANNA, 1991).

De acordo com Sérgio Abranches, o governo Collor não se constituiu segundo os moldes do “presidencialismo de coalizão”, tampouco loteou politicamente os principais núcleos decisórios do Estado, como o fizeram Tancredo Neves e José Sarney. Simultaneamente, como a eleição do

¹⁸ Um presidencialismo caracterizado por uma forte assimetria entre o Executivo e a arena parlamentar-partidária revelou-se, historicamente, um fator inibidor do desenvolvimento dos partidos políticos (DINIZ, 1997).

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

Em plena década de 1990, torna-se crucial contextualizar o governo Collor com o contexto internacional neoliberal, na medida em que cada vez mais limites econômicos e políticos foram impostos aos orçamentos públicos. Destaca-se o forte suporte ideológico para a privatização, a desregulação financeira, a abertura econômica e a supremacia da lógica do livre mercado competitivo, não somente nas “economias de mercado liberais” tradicionais (Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia, Inglaterra¹⁹ e EUA), mas também nas chamadas “economias de mercado coordenadas” (Alemanha, Japão, Suíça, Holanda, Bélgica, Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia e Áustria) (CAMPBELL e PEDERSEN, 2007; CROUCH, 2005; HALL e SOSKICE, 2001; HALL, 2007; STREECK e THELEN, 2008). No caso do Brasil, com a vitória de Collor, opera-se uma drástica redefinição da agenda pública, centrada na estabilização macroeconômica, no desencadeamento das reformas estruturais e na integral adequação ao *Consenso de Washington*²⁰.

¹⁹ Margaret Thatcher reverteu à intervenção do Estado na economia por meio da retração da administração keynesiana da demanda, da desregulamentação dos mercados, da privatização das empresas nacionais e da redução significativa do poder de barganha do movimento trabalhista britânico. Entre 1979 e 1992, os membros dos sindicatos caíram de 50 para 30% da força de trabalho, e a proporção de firmas em associações de empregadores declinou de 25 para 13% (HALL, 2007).

²⁰ De acordo com a abordagem de Washington, as causas da crise latino-americana eram basicamente duas: (1) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (a estratégia de industrialização por substituição de importações), regulação exacerbada, e empresas estatais ineficientes e em número vasto; e (2) o populismo econômico,

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

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

A crise do socialismo real, o fim da Guerra Fria, consistiam em fatores novos a estimular os revisionistas do padrão tradicional de nossas instituições políticas. Assim, ao identificarem a Nação com o mercado, as elites burguesas modernas perdem raiz e visão nacionais, nesta sua tentativa de reforma neoliberal que objetiva consagrar a ordem burguesa como um fato natural, subsumindo à sua lógica o comportamento dos seres sociais e as funções da esfera pública. Por meio de uma retórica técnica de saneamento financeiro, convoca-se a sociedade a participar, sem o saber, da cirurgia de si mesma a fim de melhor se ajustar à lógica moderna da acumulação capitalista, compreendida esta, com a força de um imperativo dogmático, como necessariamente derivada de um modelo neoliberal. Trata-se da intenção política de absolutização do poder por parte do Executivo, de seu projeto de recriação cirúrgica da sociedade e de sua utopia autoritária de

definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado como do setor público (BRESSER-PEREIRA, 2014).

hegemonia perfeita do grande capital destinada a subordinar toda a vida social. Eis a via neoliberal de americanização da sociedade brasileira (WERNECK VIANNA, 1991).

Em seu primeiro dia de governo, 16 de março de 1990 - assentado no discurso de salvação nacional do homem presidencial, ignorando o Congresso e a correlação de forças nele existente -, Collor anunciou 22 medidas provisórias no âmbito do *Plano Brasil Novo*, logo denominado Plano Collor I²¹ pela imprensa. Por meio de alta dose de intervencionismo, e sob o pretexto de combater a situação de emergência da hiperinflação, apresenta, embutido em seu projeto de saneamento econômico-financeiro, um conjunto de medidas e de intenções com que se prepara para impor à sociedade suas políticas neoliberais: reforma administrativa, extinção de entidades públicas “desnecessárias”, privatização de empresas estatais, abertura externa da economia e redução de 80% da liquidez da economia. A partir desta reforma pretende-se suprimir o papel do Estado como intérprete da Nação. De acordo com os tecnocratas formuladores desta política ortodoxa de estabilização, a problema residiu essencialmente na dívida doméstica do setor público, que foi transformada em uma enorme e volátil massa de liquidez imediata. Com efeito, para estabilizar a moeda, o *Plano Collor I*²² colocou em xeque a segurança jurídica da propriedade privada e atingiu a riqueza material: além de retomar o congelamento de preços, sequestrou e reduziu parte dos haveres financeiros do empresariado e da classe média, tais como o confisco dos depósitos bancários e das até então intocáveis cadernetas de poupança. O pacote de medidas determinou que os saques na caderneta ou conta corrente estavam limitados a NCZ\$ 50 mil. O restante ficaria retido no Banco Central por 18 meses, com correção e 6% de juros ao ano, e depois deste prazo só poderia ser sacado em 12 parcelas mensais²³ (O GLOBO, 17/03/1990ab; WERNECK VIANNA, 1991).

A população reagiu com perplexidade, especialmente às medidas de bloqueio do dinheiro. Ao fim do feriado bancário de três dias, longas filas se formaram nas agências, e os bancos não tinham dinheiro suficiente para cobrir saques dos clientes. Na véspera do anúncio do Plano Collor, supermercados do Rio remararam os preços dos seus produtos até de madrugada. Na época, o país

²¹ No plano da política, o alvo imediato do Plano Collor I consistiu na Constituição de 1988. Nasce o novo governo com a marca do conflito institucional entre os poderes republicanos, jogando o “substantivo” – a luta contra a inflação, os cartórios empresariais e a burocracia – contra o “formal” – o equilíbrio e a harmonia entre os poderes constitucionais (WERNECK VIANNA, 1991).

²² Segundo Brasília Sallum Jr., contrário ao predomínio da forma financeira de riqueza e em favor da produção capitalista, o Plano tinha, sim, afinidades com o desenvolvimentismo “de esquerda”, mas não se identificava plenamente com ele, uma vez que, para o regozijo do reformismo liberal, ele afetou também o Estado nacional-desenvolvimentista. Nesta direção, foram atingidas as empresas estatais, as agências burocráticas de formulação de políticas, o corpo administrativo e as articulações da administração pública com o empresariado. Reduziram-se drasticamente os controles administrativos sobre o comércio exterior e fixou-se um programa de privatização de empresas estatais. O Plano Collor parecia, pois, apostar em uma posição intermediária entre o neoliberalismo e o desenvolvimentismo, chamada pelo autor de *liberal-desenvolvimentista* (SALLUM Jr., 2015).

²³ O Coordenador do gabinete paralelo do PT, Deputado Luiz Inácio Lula da Silva, acusou o governo Collor de mais uma vez sacrificar os trabalhadores e beneficiar os exportadores e grandes grupos econômicos que têm dinheiro no exterior (O GLOBO, 17/03/1990b).

mergulhou na hiperinflação: em março, o índice de preços chegou a 82%. O valor dos produtos quase dobrava de um mês para o outro. O programa de Collor decretou ainda novo controle de preços, inicialmente por 45 dias, e de salários, além do aumento das tarifas de energia elétrica, telefone e transportes urbanos, apesar do congelamento. Na reforma do Estado, o plano também extinguiu estatais, entre elas a Portobrás, a Siderbrás, a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e a Embrafilme. Em paralelo a uma drástica redução do consumo, o pacote determinava ainda um forte ajuste fiscal, com aumento da tributação, fim de incentivos e subsídios, além do corte de cerca de cem mil servidores públicos. Mas o tamanho da ousadia foi igual ao do fracasso que se seguiu²⁴ (O GLOBO, 17/03/1990ab, 20/03/1990, 14/03/2010, 12/03/2015; ESTADÃO, 29/05/2015; SALLUM Jr., 2015; WERNECK VIANNA, 1991).

Em 1990, a economia brasileira apresentou contração de 4,3%, a maior no pós-guerra, igualando-se à recessão de 1981. E a inflação alcançou incríveis 1.620% no acumulado dos 12 meses. No ano seguinte recuou para 472%, voltando a passar dos 1.000% em 1992. Os preços dispararam de novo, chegando a inimagináveis 2.477% em 1993. O salário mínimo, descontando a inflação galopante, perdeu 30% do seu poder de compra em apenas dois anos. A classe média alta foi quem mais sofreu. Representava 6,5% da população em 1989. Em 1992, era quase a metade, 3,4%. Nas regiões urbanas o desemprego aumentou brutalmente (O GLOBO, 17/03/1990abc, 16/03/2015, 12/03/2000, 14/03/2010; WERNECK VIANNA, 1991). Desta maneira, a dificuldade do governo Collor de *compatibilizar sua política de estabilização com as demandas distributivas* – respaldadas pelas organizações sindicais e pelos partidos de esquerda e de centro (principalmente) – não se limitou à legislação salarial. Incluiu, ademais, a regulamentação de um dos dispositivos centrais da Constituição de 1988 que definia como dever do Estado assistir os incapacitados e muito pobres (SALLUM Jr., 2015).

A despeito de seu caráter radical, o experimento provou-se insuficiente para trazer a inflação sob controle e foi criticado pelo empresariado e até pelo ex-ministro da Fazenda do governo Castello Branco (1964-1967), o liberal Octávio Gouvêa de Bulhões. Segundo ele, o plano é marcado por uma excessiva imposição de restrições a empresários e banqueiros²⁵. Na verdade, um outro ciclo surgiu logo em seguida, com os preços em uma trajetória ascendente, portanto, preparando o caminho para mais um choque. Ele veio na forma do chamado Plano Collor II. Os aumentos de preços mensais variaram entre 20% e 25% durante 1992 e saltaram para 30% por mês

²⁴ Em entrevista concedida ao jornal *O Globo*, o ex-ministro Delfim Netto fez a seguinte menção ao Plano Collor: “Aquilo foi uma experiência de laboratório e os ratinhos eram os brasileiros” (O GLOBO, 14/03/2010).

²⁵ Por outro lado, o ex-ministro da Fazenda do governo Sarney, Luiz Carlos Bresser-Pereira, responsável pelo fracassado Plano Bresser, aprovou o Plano Collor integralmente. Ainda que reconhecendo que ele é recessivo e provocaria desemprego, Bresser afirmou que não havia outra alternativa para combater a inflação e definiu as medidas como “corajosas”, “coerentes” e “duras” (O GLOBO, 17/03/1990c).

em meados de 1993. O pessimismo foi manifestado em uma precipitada queda na taxa de investimento de uma média de 25% do PIB na segunda metade dos anos 1970 para somente 14% do PIB no início dos anos 1990 (CASTRO, 1994; O GLOBO, 17/03/1990c; SALLUM Jr., 1999, 2003; WERNECK VIANNA, 1991).

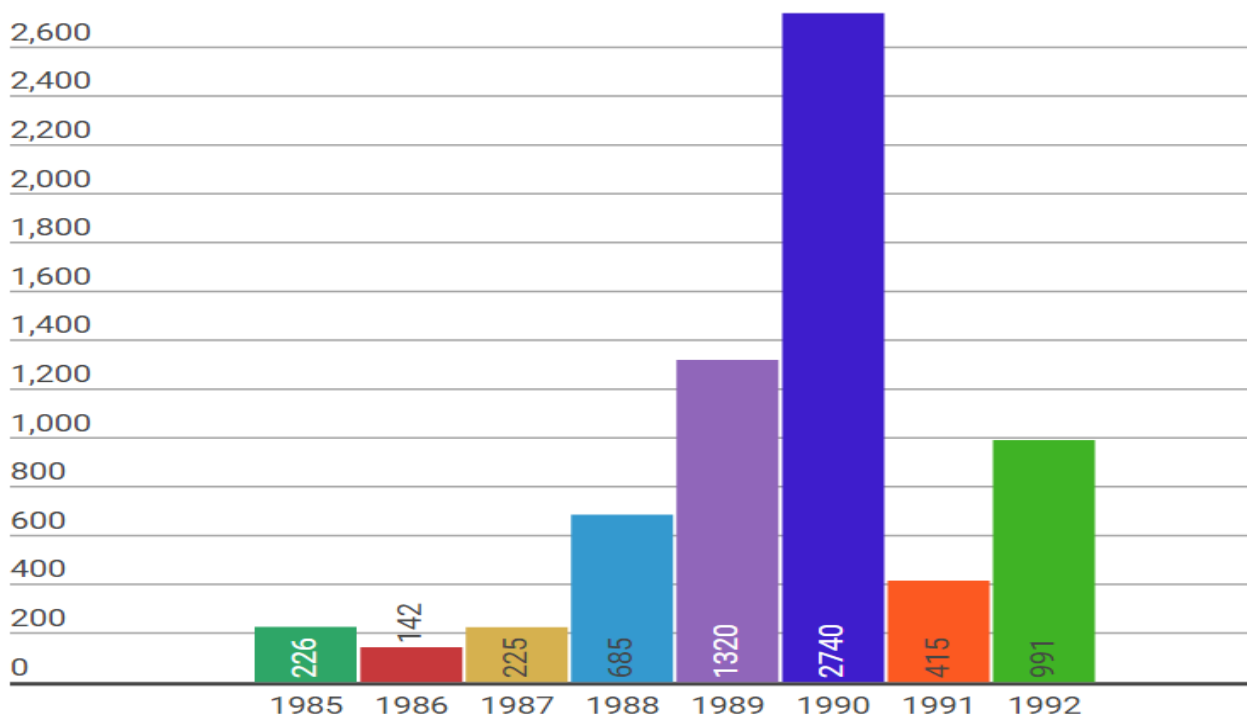
Munindo-se de poderes ilimitados e de intervenção na ordem econômica e na vida social, na guerra contra a inflação, o presidente Collor impôs ao país, por meio de medida provisória, um pacote econômico que transgrediu preceitos constitucionais, violou garantias e direitos básicos de cidadania, a partir de medidas como o confisco de cerca de 70% a 80% do total dos ativos financeiros, determinando de fato a suspensão do Estado de Direito. Em nome do Estado mínimo, ilustrando de forma paradigmática o paradoxo neoliberal, aprofundou a centralização e a concentração de poderes na alta burocracia, estabelecendo um governo plenipotenciário. Ao afirmar o caráter inegociável e intocável do plano, transformou o Congresso em um apêndice do Executivo. A promulgação, e entrada imediata em vigor, do conjunto das MPs que instituíram o Plano Collor I produziria efeitos avassaladores na economia e na sociedade, inviabilizando de fato qualquer reação do Congresso, dado o alto custo político de uma ação de veto. Portanto, esse instrumento legal acarretaria efetivamente o cerceamento da independência do Legislativo, subvertendo e usurpando o princípio constitucional da separação dos poderes. Na verdade, o Plano Collor I e II constituíram um experimento paradigmático de “reforma pelo alto” de uma drástica redefinição da agenda pública, norteadas para o combate à inflação e para a destruição das bases materiais do Estado “varguista” e desenvolvimentista. Seguiu o padrão anterior de intervenção tecnocrática, que privilegia a mudança induzida pela via administrativa, descartando a via política, esta percebida como portadora de vícios e perversões capazes de comprometer a perfeição, a virtude e a eficácia do enfoque técnico. Imposta pelo alto, a grande transformação seria conduzida com base no poder pessoal do presidente, que lhe emprestaria legitimidade (DINIZ, 1997, 2000; SALUM Jr., 2015).

À medida que o Executivo se apresenta como o reformador moderno da República em desafio ao Legislativo faz das medidas provisórias seu instrumento de governo, usurpando, na prática, a iniciativa de leis do outro poder constitucional. Subalternização do Congresso, dos partidos e dos políticos, intentos de desmoralização da Carta de 1988, a modernização neoliberal tem, ainda, como um dos seus objetivos principais, a desvalorização da esfera pública no domínio econômico, o que se concretiza na investida contra as empresas estatais. Movimento este que procura atingir várias direções, a mais óbvia a da privatização, e não menos importante a liquidação das elites tecnocráticas do Estado, formadas na defesa do patrimônio público, e dos sindicatos. Na dialética de curto e do longo prazos, vivenciada nas relações entre empresários e governo, se manifestava a natureza enigmática deste último, cujo impulso de reformismo neoliberal tendia, no

limite, a conduzi-lo a uma rota de autoritarismo político aberto. O que era para ser um Estado mínimo se expande sem conhecer fronteiras e, em defesa do sistema da propriedade e da livre iniciativa, sequestra todas as propriedades e toda iniciativa. Mais, confisca o presente de cada ator, imobilizando a todos numa posição de defesa, enquanto a intervenção tecnocrática vai prefigurando o futuro do que devemos ser e de como devemos viver. O presidente eleito traz o projeto neoliberal e a vocação de realizar a hegemonia burguesa perfeita, um mundo organizado a partir de uma derivação natural de um mercado livre de condicionantes político-ideológicos, e, como resultado final, uma forma barata, simplificada e minimalista de Estado (WERNECK VIANNA, 1991).

Após a falha dos planos de estabilização heterodoxos para controlar a inflação, muitos atores tornaram-se convencidos de que não havia alternativa viável para reverter a espiral inflacionária explosiva exceto pelo aprofundamento das reformas ortodoxas. E dada a extrema concentração de renda no Brasil, as elites políticas e econômicas temiam que o episódio de hiperinflação pudesse provocar convulsões sociais e políticas incontrolláveis como ocorreu na Argentina em 1989. Este medo gerou uma aquiescência política generalizada quando Collor anunciou o “último recurso” de iniciativas. A legitimidade conferida a Collor pela primeira eleição presidencial direta desde o retorno ao governo civil, e os efeitos da polarização política que precedeu a sua ascensão ao poder, dissiparam a resistência política às reformas econômicas neoclássicas (SOLA, 1994).

Gráfico 4. Evolução das taxas de inflação média anual (1985-1992)



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

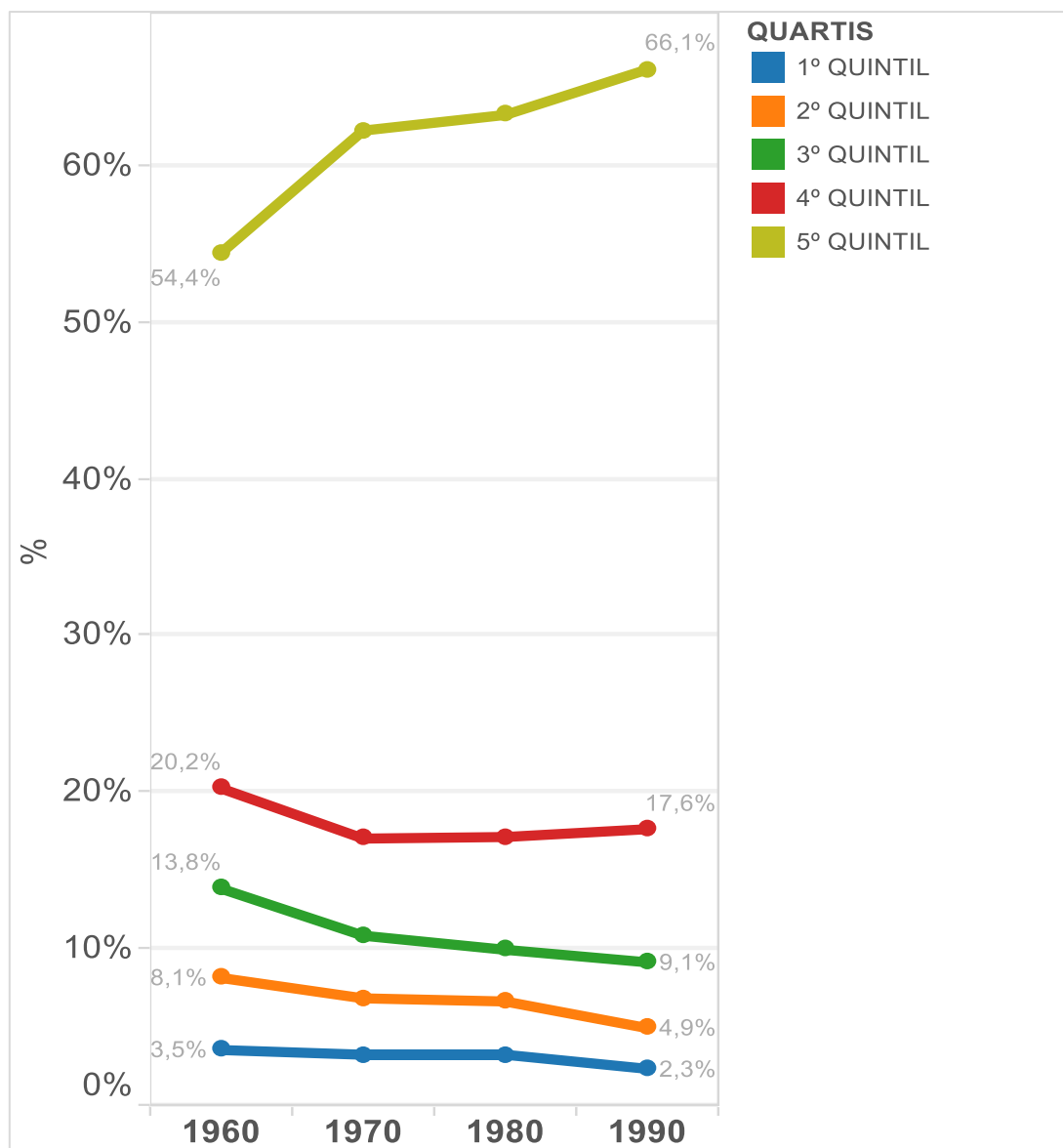
A subserviência do Brasil ao Norte em 1991, sob o comando de políticos e burocratas liberais, ocorreu no segundo ministério do governo Collor, depois de quatro anos de vácuo de poder (1987-1990), causado pelo colapso do Plano Cruzado. A partir desse momento, no quadro do *Pacto Liberal-Dependente de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

Cabe-nos, a partir daqui, explorar os *impactos sociais das políticas econômicas*, tendo em vista a falta de uma visão estratégica de longo prazo capaz de aglutinar crescimento econômico com distribuição de renda e inclusão social. Conforme mostram os dados empíricos abaixo (**gráficos 5, 6 e 7**), o Brasil chegou à última década do século XX ostentando um dos piores índices de desigualdade na distribuição de rendimentos do mundo. Houve, no longo prazo (isto é, no período 1960-1990), um aumento quase que contínuo no grau de concentração social da renda. As variações no índice de concentração parecem ter sido da mesma ordem de grandeza nas décadas de 1970 e de 1980. De qualquer forma, ambas foram muito inferiores ao aumento de concentração observado na

década de 1960. Essa tendência de longo prazo não parece ter sido afetada pelas mudanças no desempenho econômico nas três décadas: a concentração continuou aumentando na década de 1980, quando a renda per capita manteve-se estagnada, ao passo que nas demais a concentração se deu em contextos macroeconômicos bem mais favoráveis. Ao levar-se em conta que os índices de desemprego em 1990 eram muito superiores aos do início da década de 1980, o quadro de iniquidade e deterioração do bem-estar agrava-se mais ainda. Como assinalado pelo indicador R 1/40 (**gráfico 7**), a característica distintiva da distribuição de renda no Brasil conjuga *forte assimetria entre os estratos mais pobres com a fina camada do percentil superior da distribuição* (BONELLI e RAMOS, 1993).

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

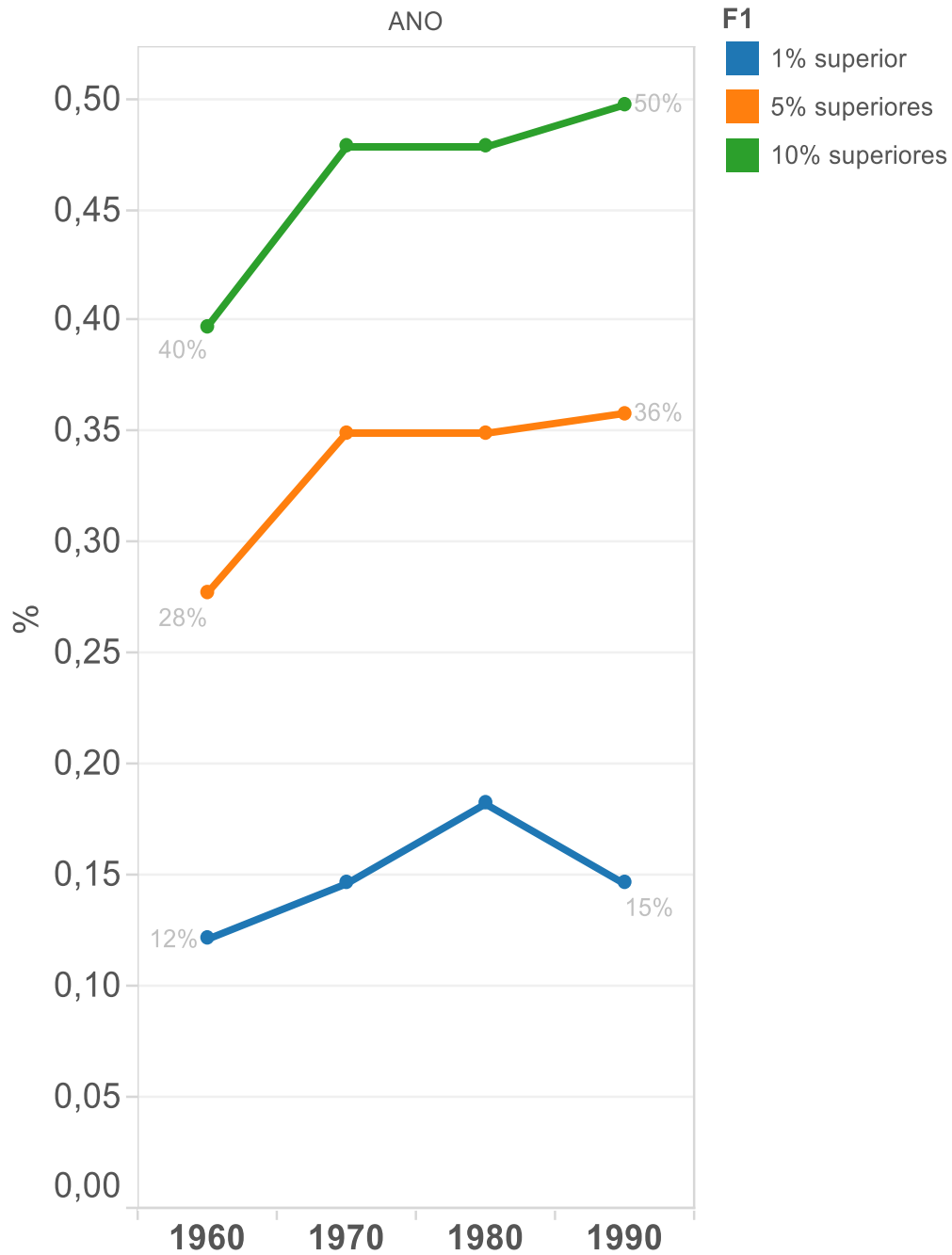
Gráfico 5. Distribuição de renda da população economicamente ativa por quintis (1960-1990)



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

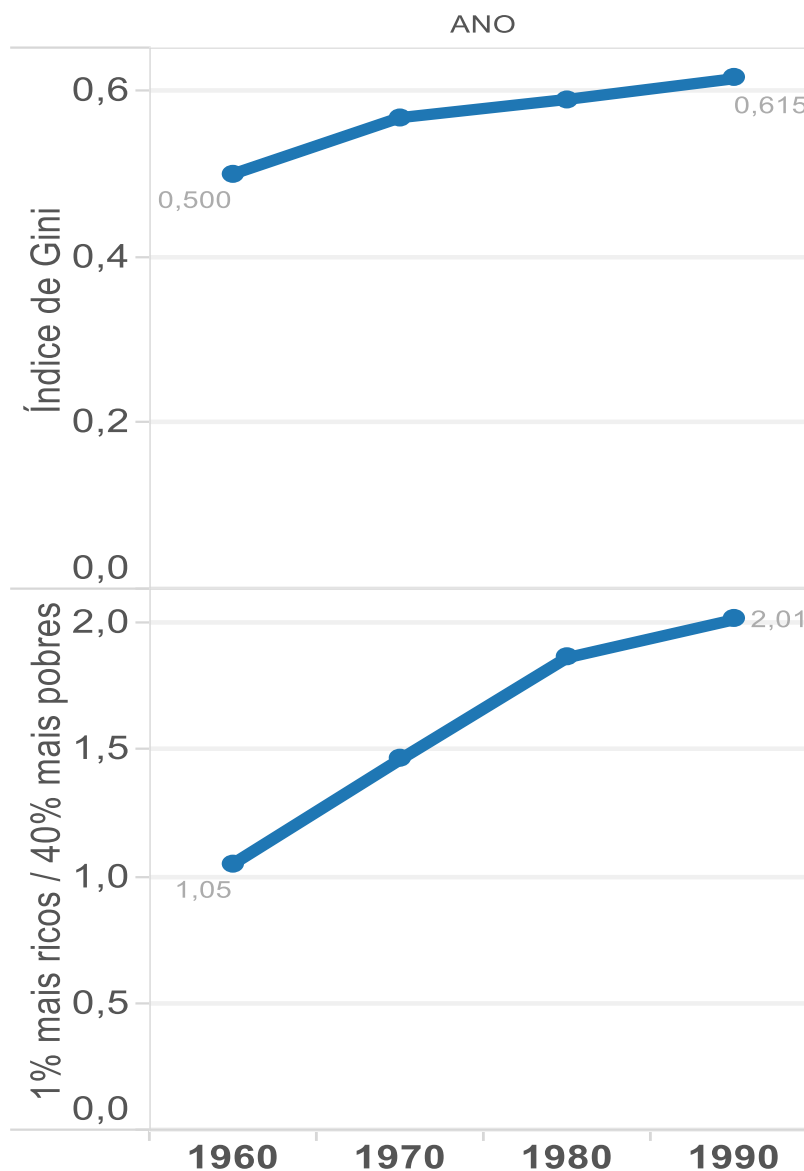
Obs. Quintis é o nome que se dá a divisão de uma variável em 5 grupos, cada qual contendo 20% da população, ordenados (nesse caso) dos 20% mais pobres até o grupo dos 20% mais ricos. Além de usar a terminologia mais comum na literatura econômica, nomear os quintis é mais compreensível para o leitor que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

Gráfico 6. Distribuição de renda da população economicamente entre os 10%, 5% e 1% mais ricos da população



Fontes: idem

Gráfico 7. Índice de GINI e razão da renda do 1% mais rico dividido pela renda dos 40% mais pobres (1960-1990)



Fontes: idem

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

ainda nos anos 1970) impeliu as empresas estatais a encabeçar o desenvolvimento econômico. O antigo regime renegado do desenvolvimento liderado pelo Estado tem sido dolorosamente erodido, exaurido e, finalmente, destruído. A ausência de uma estratégia clara, acompanhada do declínio da confiança e a crescente ineficácia da política econômica sob José Sarney e Collor, exacerbaram a crise fiscal do Estado, minando amplamente a capacidade do sistema político dominado pelo Executivo de levar a cabo a reforma do financiamento do Estado e dos gastos públicos. A urgência atribuída ao controle da inflação se fez acompanhar do abandono dos projetos igualitários no âmbito da instauração da Nova República (CASTRO, 1994; DINIZ, 1997; SOLA, 1994).

Nesse quadro de crise, Collor foi destituído da Presidência, por meio do processo de impeachment, sob a acusação de ter patrocinado o maior esquema de corrupção da história da república brasileira²⁶. Presidencialismo imperial, insularidade burocrática, baixo grau de *accountability* e de transparência das decisões combinar-se-iam, abrindo caminho para a exacerbação das práticas de *rent-seeking* e para o aguçamento da privatização da coisa pública, reeditando, no pior estilo, os vícios do passado que a candidatura Collor se propusera a enterrar. A crise do impeachment do presidente Collor ocorreu em circunstâncias históricas muito peculiares. Aconteceu em meio a um processo inacabado de transição política, marcado por movimentos de *democratização política* e *liberalização econômica* e regulado precariamente por um Estado cuja capacidade de comando sobre a sociedade e o mercado era muito débil. A política de desmontagem da burocracia, uma estratégia de “tabula rasa”, fracassou junto com a tentativa de governar sem uma coalizão ampla no Congresso. Por conseguinte, o impulso geral das reformas e políticas da administração Collor foi revisto (com algum progresso e retrocesso) por Itamar Franco, que assumiu a presidência em outubro de 1992. O fato de Itamar Franco - que, como vice-presidente de Collor, apoiou o mesmo programa econômico em princípio - questionar as políticas do seu predecessor é indicativo da natureza frágil das coalizões eleitorais apoiando a liberalização política e as reformas orientadas para o mercado no Brasil. Diferentemente de Collor, Itamar priorizou, no início de seu governo, o aspecto partidário, porque precisava do suporte da classe política a fim de lhe assegurar a legitimidade necessária para a governabilidade após o processo de impeachment (ALMEIDA, 1999; BUSCHANAN, 1980; COSTA, 2002; DINIZ, 1997; ESTADÃO, 29/05/2015; LOUREIRO e ABRUCIO, 1999; SALLUM Jr. e CASARÕES, 2011; SOLA, 1994).

Entre 1993 e 1994, o perfil técnico do governo se acentuou, fenômeno causado e reforçado, sucessivamente, pela escolha de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda, pelo

²⁶ Pedro Collor, irmão do presidente, muda os rumos do governo ao acusá-lo de corrupção. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) desvenda um esquema de desvios comandados por Paulo César Farias, o PC, tesoureiro da campanha de Collor. O motorista Eriberto Souza foi a testemunha-chave. O povo, nas ruas, pedia o impeachment. O Congresso investiga o presidente, que deixa o governo. Ele renuncia em 29/12/1992 (O GLOBO, 12/03/2015).

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

4 AS REFORMAS DIRECIONADAS AO MERCADO NO BRASIL (II): ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA COM POBREZA, DESEMPREGO E EXCLUSÃO SOCIAL (1995-2002)

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

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

brasileiro giravam em torno de 6% do PIB, refletindo-se na elevação da carga tributária e na redução dos investimentos públicos (BRESSER-PEREIRA, 2014).

A causa mais geral do fraco desempenho econômico do Brasil nos anos 1990 está no fato de que o novo governo aceitou sem crítica o *Segundo Consenso de Washington*, porque foi então que a abertura financeira e o crescimento com poupança externa foram definidos como políticas para os países em desenvolvimento. O segundo consenso foi um passo adiante em relação ao primeiro, e teve efeitos mais devastadores sobre os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil. O Segundo Consenso de Washington foi a dimensão internacional e financeira do primeiro. Foi nesse contexto que a retórica liberal da coalizão liberal-dependente sacralizou o tripé macroeconômico: (1) superávit primário²⁷, (2) câmbio flutuante e (3) política de metas de inflação (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Os empresários industriais estavam marginalizados e a burocracia pública havia negado tudo a que fora levada a acreditar no período desenvolvimentista (1930-1980). O aparelho do Estado era agora dirigido por uma “equipe econômica” constituída de economistas alheios à burocracia pública que haviam realizado PhD nos EUA e voltavam para trabalhar no mercado financeiro. É diante de tal quadro adverso que terá início, no governo FHC, a Reforma Gerencial ou a Reforma da Gestão Pública²⁸ de 1995. Tal reforma, que coube a Luiz Carlos Bresser-Pereira e à sua equipe no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) idealizar e implementar, era uma imposição histórica para o Brasil, como para todos os demais países que haviam nos 50 anos montado um Estado do Bem-Estar. Tendo em vista a grave crise do Estado – uma crise fiscal, administrativa e de sua forma de intervenção na economia - tratava-se de reformar e reconstituir o Estado a fim de que ele pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional. Nestas condições, para levar a cabo a Reforma Gerencial de 1995, Bresser-Pereira inspirou-se em países da OCDE, sobretudo o Reino Unido, marcado pela disseminação de uma nova disciplina, a *New Public Management*. A

²⁷ Entende-se por superávit primário o resultado positivo entre receita e despesa, excluindo-se o pagamento de juros. Os superávits primários são considerados necessários para a redução do peso da dívida pública ante o PIB (LOUREIRO, 2001).

²⁸ Três instituições organizacionais emergiram da reforma, ela mesma um conjunto de instituições: as agências reguladoras, as agências executivas e as organizações sociais. No âmbito das atividades exclusivas de Estado, as agências reguladoras constituem entidades com autonomia para regulamentarem os setores empresariais que operam em mercados não suficientemente competitivos, ao passo que as agências executivas se ocupam principalmente da regulação de atividades competitivas e da execução de políticas públicas. Tanto em um caso como no outro, mas principalmente nas agências reguladoras, a lei deixou espaço para a ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível tampouco desejável regulamentar tudo com leis e decretos. No campo dos serviços sociais e científicos, isto é, das atividades que o Estado executa, mas não lhe são exclusivas, a ideia foi transformar as fundações estatais existentes em “organizações sociais”. As agências executivas serão plenamente integradas ao Estado, ao passo que as organizações sociais incluir-se-ão no setor público não estatal. Organizações sociais são organizações não estatais autorizadas pelo parlamento de um país a receber dotação orçamentária do Poder Executivo perante o qual são responsabilizadas por meio de contratos de gestão (BRESSER-PEREIRA, 2016).

estratégia principal era atacar a administração pública burocrática - que enfatizava a supervisão cerrada, o uso de regulamentos rígidos e minuciosos e a auditoria de procedimentos -, substituindo-a por uma administração gerencial, cujo paradigma basilar é dotar o Estado brasileiro de capacidade de governança, ou seja, otimizar os recursos (escassos) disponíveis de forma racionalizada e fazer mais com menos. A Reforma Gerencial enfatizará o controle por resultados, a competição administrada por excelência e a participação da sociedade no controle das organizações e políticas do Estado de modo a conformar um arranjo socialdemocrata. O controle ou a responsabilização (*accountability*) da burocracia pública perante a sociedade é essencial para o êxito da reforma alicerçada em agências descentralizadas (BRESSER-PEREIRA, 2016).

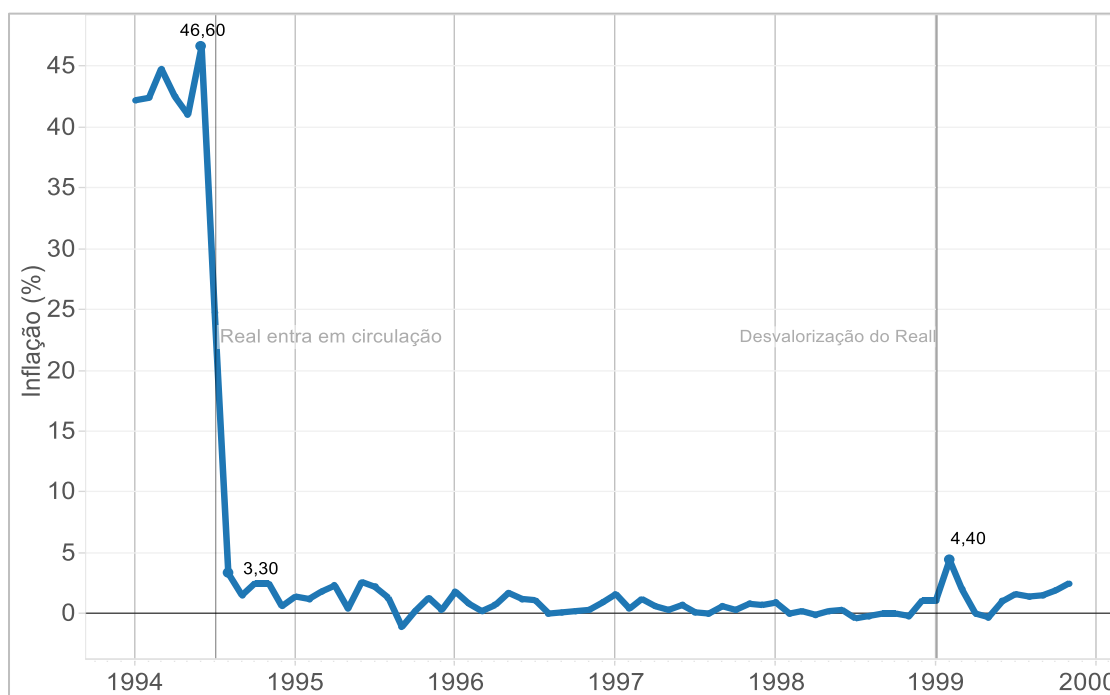
Em uma vertente crítica às análises protagonizadas por Luiz Carlos Bresser-Pereira, Eli Diniz e Renato Boschi salientam que, para além da primazia do ajuste fiscal, o *Segundo Consenso de Washington* priorizou a realização da reforma do Estado como desenho institucional. Tratava-se de superar a administração burocrática racional-legal weberiana, caracterizada por padrões hierárquicos rígidos, controle dos processos, estruturas inflexíveis, lentidão e ineficiência. Nessa perspectiva, instaurar-se-ia uma reforma gerencial imbuída de racionalidade administrativa e devotada à *quebra da estabilidade do funcionalismo público* e a *eliminação da isonomia*. A estabilidade constituía-se na pedra angular do modelo varguista de administração pública. Diante disso, a abordagem da reforma do Estado de FHC não pode ser considerada de cunho socialdemocrata, uma vez que socialdemocracia pressupõe uma ênfase no pleno emprego, crescimento econômico, expansão do gasto público, diversificação das políticas sociais como prioridades da agenda governamental. Ocorre que tudo isso foi desmontado no período em voga. Ademais, qualquer experiência socialdemocrata demanda a articulação de um amplo pacto social, abarcando o empresariado, os trabalhadores organizados ao processo decisório, para, ao lado das elites estatais, contribuírem para a definição e implementação das políticas governamentais. Naturalmente, o Brasil está deveras distante deste modelo. E o reconhecimento desse fato transparece na redefinição do modelo de Estado para a América Latina mais consentâneo com o capitalismo globalizado, na visão do ministro Bresser-Pereira, como sendo o “Estado social-liberal” e não mais o da *democracia social*. O tão galvanizado mecanismo de controle social da burocracia pública por meio das práticas de *accountability* não passou de mera retórica, em virtude de sua precariedade e insuficiência. Portanto, uma perspectiva ampla de reforma do Estado envolveria uma ruptura não apenas com o paradigma neoliberal como também com o enfoque tecnocrático dominante (DINIZ e BOSCHI, 2014).

No processo de implementação das reformas administrativa e previdenciária, cujos custos de transação foram elevados, como a necessidade de barganha parlamentar, houve apoio dos

governadores estaduais em vista da necessidade de contenção de gastos com pessoal administrativo em suas contas. Além disso, segundo pesquisa realizada pelo Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), 74% dos empresários entrevistados eram favoráveis ao projeto de reforma administrativa do governo, sendo de 98% a proporção favorável à eliminação da estabilidade do funcionalismo e de 96% o índice de aprovação da proposta de dispensa de servidores por falta grave, insuficiência de desempenho ou excesso de quadros. O único partido político que deu apoio irrestrito à proposta original do governo quanto à flexibilização da estabilidade foi o PSDB, principal agremiação da coalizão governativa de sustentação do presidente Fernando Henrique Cardoso. A imprensa privada também gerou uma ideologia de suporte aos projetos governamentais de reforma. Por outro lado, agremiações políticas de oposição como o PT e o PDT opuseram-se às reformas, assim como centrais sindicais como a CUT (DINIZ e BOSCHI, 2014).

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

Gráfico 8. Taxas mensais de inflação – Brasil (1994-1999)

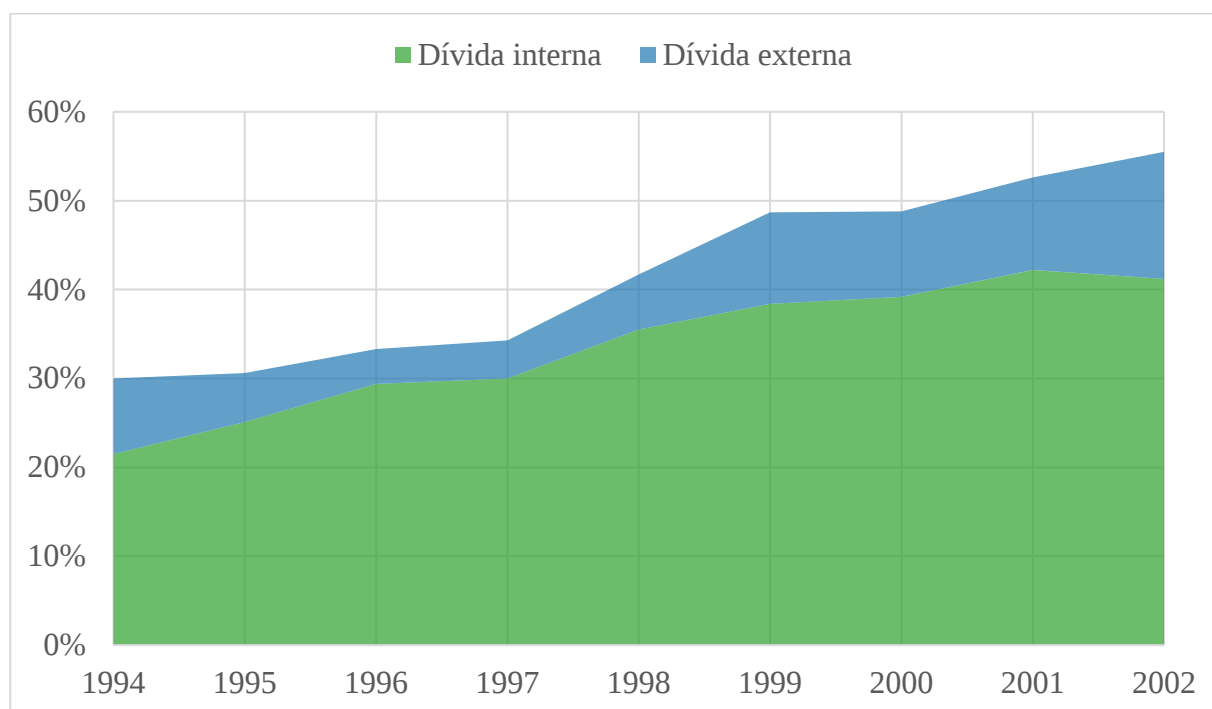


Fonte: elaboração própria a partir do *software* Tableau e com base em Conjuntura Econômica; Amann e Baer (2000, p. 1810).

A economia se encontrava em claro processo de superaquecimento, o que trazia à memória o fantasma do Plano Cruzado, em que um *boom* de consumo mal administrado provocou o colapso da estabilidade: no quarto trimestre de 1994, a expansão do PIB em relação ao mesmo período do ano anterior tinha sido de 11%. Nas circunstâncias adversas de 1995, o Plano Real foi salvo por dois fatores: a política monetária, pois sem os juros altos daquela época, dificilmente ele teria escapado de sofrer o mesmo destino que os planos que o antecederam; e a situação do mercado financeiro internacional, pois se este não tivesse retornado à ampla liquidez e busca pela atratividade dos mercados emergentes, a política monetária *per se* teria sido incapaz de assegurar o êxito do Plano. Nos quatro anos do primeiro governo FHC, a situação fiscal crítica era marcada por: (1) um déficit primário do setor público consolidado; (2) um déficit público (nominal) de nada menos que 7% do PIB, na média de 1995-1998; (3) uma dívida pública crescente²⁹(Gráfico 9). Em suma, houve, ao longo do período 1995-1998, uma deterioração dos indicadores de endividamento, tanto externo como público (AMANN, e BAER, 2000; GIAMBIAGI, 2005).

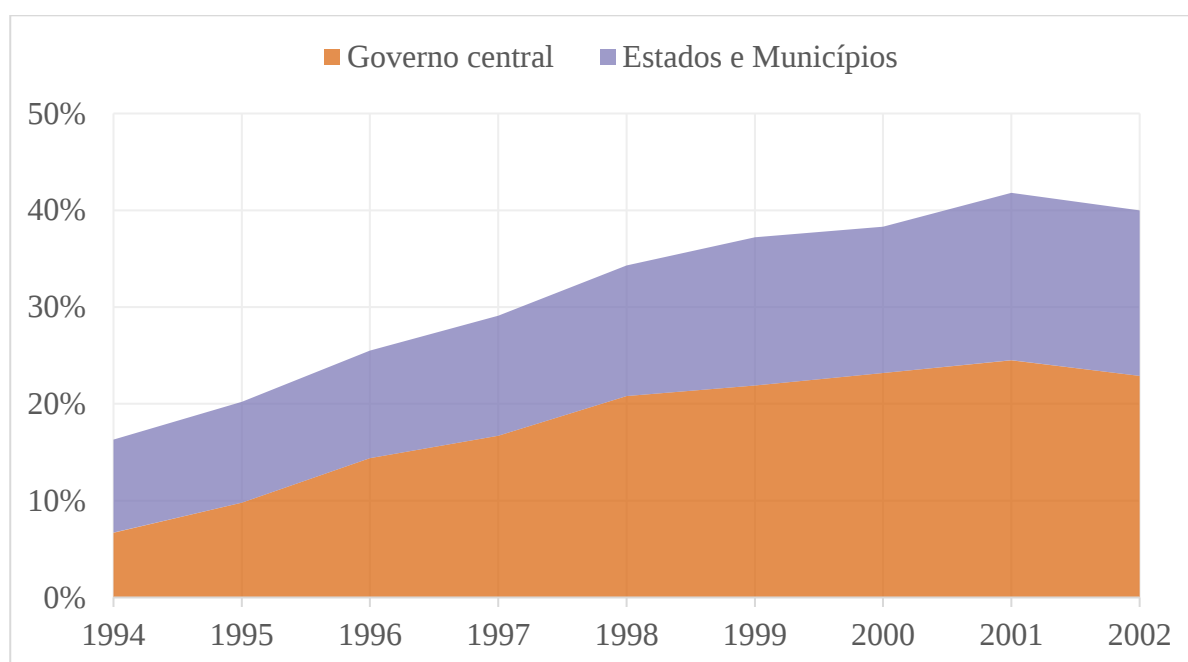
²⁹ O crescimento exponencial do estoque da dívida pública passou de cerca de R\$ 60 bilhões de reais em 1994 para mais de R\$ 624 bilhões no final de 2001. O total da dívida pública, que representava 35,8% do PIB no início de 1998, alcançou quase 50% no final de 1999 e girou em torno de 60% ao longo de 2002 (LOUREIRO e ABRUCIO, 2002).

Gráfico 9. Dívida Interna e Externa como proporção do PIB (1994-2002)



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

Gráfico 10. Dívida do Governo Central e de Estados e Municípios como proporção do PIB (1994-2002)



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

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

A “Era do Real” constituiu uma “conjuntura crítica”, ou seja, uma alteração substancial na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder e às preferências (PIERSON, 2000 apud COUTO e ABRUCIO, 2003). Uma bem-sucedida política antiinflacionária tornava-se um importante recurso de poder para seus patrocinadores, facilitando a vitória eleitoral num primeiro momento e a construção de coalizões num segundo. As cinco primeiras emendas do período FHC eram todas referentes à desregulamentação dos mercados, à desestatização e à abertura econômica. Entre elas, a mais controversa era a que acabava com o monopólio estatal na exploração do petróleo, mas mesmo assim foi possível sancioná-las já no primeiro ano de mandato, graças à lua-de-mel do presidente com o país e à sua ampla base de apoio congressional. FHC tinha um alto prestígio popular, originado principalmente da súbita estabilização monetária, o que reforçou os poderes presidenciais usuais e o ajudou muito a lidar com a vasta coalizão de partidos governistas para executar o programa reformista liberal. Além disso, a hegemonia liberal consubstanciada na política de contenção econômica que predominou no primeiro governo restringiu a mobilização dos sindicatos e das organizações das massas populares que se mantiveram ideologicamente vinculados a ideias estatistas ou socialdemocratas. A propagação do apoio popular ao governo facilitou a adoção de um estilo tecnocrático de exercício do poder e de gestão da macroeconomia, reforçando as dificuldades de participação política popular fora dos períodos eleitorais (COUTO e ABRUCIO, 2003; DINIZ, 1997, 2000; SALLUM Jr., 2003).

A estabilidade política, a baixa instabilidade ministerial e a coesão governamental³⁰ foram potencializadas, sobretudo, pelo papel de centralidade ocupado pelo Ministério da Fazenda (MF) na

³⁰ Esta situação atribuída ao governo FHC refere-se especificamente à área fiscal que constitui o “núcleo duro” de sua agenda, não valendo para outras áreas. Nesse sentido, a área econômica foi o núcleo central do insulamento burocrático, e a ela o presidente delegou funções e poderes extraordinários de autonomia e capacidade de interferir em outros setores - um bom exemplo disso foi a efetividade da Secretaria do Tesouro Nacional no controle das despesas públicas de todo o gabinete ministerial; outro foi a ocupação de diversos postos estratégicos por pessoas fortemente ligadas ao ideário da equipe econômica. A centralidade e o poder de uma equipe econômica de perfil tecnocrático ficaram claros no sucesso de sua agenda, a qual se converteu na plataforma hegemônica do governo e logrou criar um regime de *policy* (COUTO e ABRUCIO, 2003; LOUREIRO, 2001).

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

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

ABRUCIO, 2003; GIAMBIAGI, 2005; LOUREIRO e ABRUCIO, 2002; O GLOBO, 30/08/1998, 21/01/2016; ROMERO, 2015; SALLUM Jr., 1999).

No que se refere ao sistema financeiro, os anos 1995/1997 foram marcados pelas crises e quebras dos bancos Econômico, Nacional e Bamerindus, além dos casos inicialmente não resolvidos dos bancos estaduais, notadamente Banespa e Banerj. O Banco Central viu-se diante da necessidade de *intervir*, promover fusões e aquisições no setor, além de socorrer bancos falidos como forma de salvaguardar seus correntistas e o próprio sistema. O governo atuou, então, em diversas frentes, propiciando, entre outras coisas, uma solução de mercado para os bancos privados acima citados, que foram absorvidos por outras instituições financeiras, também privadas. Em particular, o governo: (1) instituiu o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), concedendo uma linha especial de assistência financeira, de incentivos fiscais e facilidades de crédito para incentivar a rápida consolidação do setor bancário e permitir reorganizações societárias no sistema; (2) criou o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) voltado aos bancos estaduais, integrando-o à política geral de renegociação das dívidas³¹ dos entes subnacionais, ao mesmo tempo que se inseria num processo mais amplo, de saneamento geral do sistema bancário a fim de adequá-lo aos padrões internacionais, (3) a partir do papel decisivo do BNDES e mediante negociações com os governadores, privatizou a maioria dos bancos estaduais; (4) facilitou a entrada de empresas e bancos estrangeiros no mercado brasileiro, procurando ampliar a concorrência³²; (5) favoreceu um

³¹ Com a estabilização monetária, o fortalecimento do governo federal e da autoridade do Banco Central, os governos estaduais perderam as fontes alternativas de receitas: não só o “imposto inflacionário” (*floating*) desapareceu e os juros elevaram-se, mas igualmente os bancos estaduais foram, em sua grande maioria, liquidados ou privatizados, resultando no enfraquecimento financeiro dos estados. Também suas dívidas foram, de novo, renegociadas, mas, agora, com imposição de punições para os governos que não cumprissem com os acordos. Cabe observar que o uso irregular dos bancos estaduais por parte dos governadores contou durante muito tempo com o beneplácito do Banco Central. A privatização dos bancos estaduais foi considerada prioritária na agenda de ajuste fiscal do governo federal, uma vez que essas instituições financeiras foram usadas durante muito tempo como alternativa de financiamento dos governos estaduais. Suprimir esta fonte significava, portanto, preencher uma condição fundamental para o ajuste das contas públicas. Na prática, o governo federal convenceu os estados a permitir a “federalização” de seus bancos em dificuldades, oferecendo como contrapartida o reescalonamento das dívidas dos governos subnacionais. Finalmente, não restavam alternativas aos entes subnacionais que não fosse a de se submeter a uma reestruturação nos termos que lhes eram apresentados pela União (ABRUCIO, 2005; AMANN e BAER, 2000; COUTO e ABRUCIO, 2003; LOUREIRO, 2001; LOUREIRO e ABRUCIO, 2002; MARTINS, 2002; SOLA, GARMAN e MARQUES, 1997; SOLA, KUGELMAS e WHITEHEAD, 2002).

³² A diminuição drástica das funções empresariais do Estado não eliminou o intervencionismo estatal, mas o modificou profundamente. Desta maneira, as companhias privadas nacionais também deixaram de ser o foco privilegiado das políticas estatais. Não só as corporações estrangeiras foram constitucionalmente equiparadas às nacionais, mas também a orientação estatal básica foi a de atrair ao máximo os investimentos externos e a de promover sua associação com as empresas locais. A política de estabilização (juros altos/câmbio apreciado) por si só desvalorizou as empresas locais porque contribuiu para descapitalizá-las e favoreceu as empresas multinacionais. O Estado (nos níveis federal e estadual) procurou atrair sistematicamente empresas estrangeiras para dois setores-chave da indústria, o automotivo e o de telecomunicações. Com a abertura da economia brasileira sujeitando vários setores ao aumento da concorrência estrangeira, grandes esforços foram feitos pelas empresas nacionais e estrangeiras para modernizar a sua tecnologia (AMANN e BAER, 2000; SALLUM Jr., 1999; 2003).

processo de conglomeração no setor, que deixou o mercado com menos instituições, porém relativamente mais fortes; e, por fim, (6) ampliou os requisitos de capital para a constituição de bancos. Durante 1995-1998, as intervenções do governo nos bancos privados e públicos resultou em uma tendência clara de enxugamento. O número de bancos privados que se baseavam unicamente no capital nacional diminuiu de 144 para 108 bancos e o número de bancos públicos diminuiu de 30 para 24. Houve um declínio acentuado no número de pessoas empregadas nos bancos (de 1995 a março de 1996, o emprego nos bancos caiu de 704 mil para 636 mil, e a participação de bancos estatais nos depósitos totais diminuiu de 19,3% em 1996 para 6,5% até meados de 1998. O alto nível de dependência externa e a considerável desnacionalização financeira e industrial constituíram o principal impedimento para o progresso industrial durante os anos 1990 (ABRUCIO, 2005; AMANN e BAER, 2000; COUTO e ABRUCIO, 2003; GIAMBIAGI, 2005; PEDERSEN, 2008).

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

Faltando poucas semanas para as eleições presidenciais de 1998³³, o governo brasileiro começou a negociar um acordo com o FMI que lhe permitisse enfrentar um quadro externo extremamente adverso, caracterizado pelo esgotamento da disposição do resto do mundo em continuar a financiar déficits em conta corrente da ordem de US\$ 30 bilhões. Isso, por sua vez, estava gerando uma fuga de capitais, porque o temor de uma desvalorização vista como iminente estava estimulando a troca de R\$ por US\$ antes que ocorresse a mudança cambial e/ou a adoção de algum tipo de controle de capitais. O FMI coordenou os esforços de apoio ao Brasil, mediante a organização de um pacote de ajuda externa, somando US\$ 42 bilhões. Desses, US\$ 18 bilhões seriam do FMI e o restante de outros organismos multilaterais e de diversos governos, entre eles os dos EUA, a Grã-Bretanha, a Itália, a Alemanha, a França, o Japão e a Espanha. Esse primeiro acordo contemplava um importante aperto fiscal, com o superávit primário passando de 0,0% do PIB em 1998 para 2,6% do PIB em 1999, e 2,8% e 3,0% do PIB em 2000 e 2001³⁴, respectivamente. O compromisso de produzir superávit primário anual de 3,5% do PIB (elevado em 2002 para 3,75%) implicou uma grande contenção de gastos. Apesar do considerável ajuste fiscal, o Brasil não conseguiu reduzir a proporção de sua dívida pública em relação ao PIB (GIAMBIAGI, 2005; REZENDE, 2002; SALLUM Jr., 2003).

A estabilidade da moeda foi mantida e, depois da estagnação de 1999, houve um crescimento de 4% do PIB em 2000. Entretanto, o apoio do FMI foi dado e renovado em troca do compromisso de o governo fazer um severo ajuste fiscal, objetivando produzir um grande superávit anual nas contas públicas (sem considerar os juros devidos), um superávit grande o bastante para permitir reduzir a proporção da dívida pública em relação ao PIB. Além disso, a estagnação internacional de 2001 e 2002, a crise da Argentina e o risco político associado à eleição presidencial de Lula da Silva em 2002 produziram constrangimentos adicionais às políticas governamentais. Houve, de fato, uma importante redução dos fluxos de investimentos externos diretos (IDE) para o Brasil e dificuldades para rolar as dívidas externa e interna. As contramedidas do Banco Central - aprofundar o ajuste fiscal, aumentar as taxas de juros e assinar novos acordos com o FMI -, embora protegessem a solvência financeira do Brasil, reduziram o crescimento do PIB em 2001 e 2002 a

³³A reeleição de Fernando Henrique Cardoso foi suscitada pela derrota da hiperinflação e pelo aumento do poder de compra da população. Mesmo com os choques externos que abalaram a economia brasileira - crises do México, em 1994/1995; asiática, 1997; e Rússia, 1998 -, a população elegeu novamente FHC no primeiro turno. Os seus eleitores chegaram a 35,9 milhões (53,06%), deixando Lula em segundo lugar com 21,4 milhões (31,71%) (O GLOBO, 01/01/2015).

³⁴ Em 2001, a economia foi prejudicada por uma combinação de eventos, incluindo a crise de energia, o “contágio” argentino - que diminuiu a entrada de capitais - e os atentados terroristas de 11 de setembro, que abalaram fortemente os mercados mundiais. Nesse contexto, o risco-país voltou a aumentar, refletindo uma menor disponibilidade de capitais para o país e afetando os juros domésticos. Isso comprometeu o desempenho médio da economia no segundo governo FHC (GIAMBIAGI, 2005).

menos de 2% anuais. Isso evidencia o elevado grau de dependência externa e fragilidade econômica do Brasil (REZENDE, 2002; SALLUM Jr., 2003).

Há que se mencionar o caráter híbrido conferido às ações do Estado durante a gestão de FHC. No seu âmago havia, de um lado, uma *corrente liberal fundamentalista*³⁵ orientada basicamente para a estabilização monetária e comprometida com a promoção de uma economia de livre mercado e, de outro, uma *tendência liberal desenvolvimentista*, mais inclinada a equilibrar estabilização monetária com um crescimento competitivo da economia local mediante a intervenção moderada do Estado. Ao longo do primeiro mandato de FHC, a primeira versão de liberalismo predominou, servindo de orientação e dando consistência ao núcleo duro da política econômica governamental. Os fundamentalistas tentaram obter a estabilização monetária com políticas de câmbio sobrevalorizado, juros altos e ajuste fiscal brando. A segunda corrente liberal, a desenvolvimentista, não tinha a consistência da primeira, pois não possuía um texto programático nem orientava sistematicamente a ação governamental. Entretanto, o liberal desenvolvimentismo inspirou algumas políticas destinadas a contrabalançar as consequências negativas da ortodoxia liberal para setores específicos da economia ou mesmo promover o crescimento de algumas atividades produtivas no país. Durante todo este período, o governo Cardoso buscou com perseverança cumprir o propósito de *liquidar os remanescentes da Era Vargas*, pautando-se por um ideário multifacetado, mas que tinha no liberalismo econômico sua característica mais forte. Tal ideário liberal básico materializou-se em iniciativas que mudaram institucional e patrimonialmente a relação entre Estado e mercado. Seu alvo central foi *quebrar alguns dos alicerces legais do Estado Nacional-Desenvolvimentista*, parte dos quais fora constitucionalizado em 1988 (SALLUM Jr., 1999; 2003).

A obstinação de adequar a política macroeconômica à orientação liberal fundamentalista contribuiu para aumentar muito a fragilidade financeira externa da economia brasileira e a debilidade do Estado ante os credores privados. A substituição do antigo nacional-desenvolvimentismo por uma estratégia liberal de desenvolvimento redirecionou o Estado em relação a vários setores socioeconômicos. Ressalte-se a propósito que, desde o lançamento do Plano Real até janeiro de 1999, a estratégia liberalizante privilegiou nitidamente a esfera financeira ante as atividades produtivas e comerciais por meio das políticas de juros altos e câmbio sobrevalorizado. Estas duas políticas funcionaram o tempo todo como bombas de sucção dos recursos do Estado e das atividades produtivas e comerciais para os detentores, locais ou estrangeiros, de capital

³⁵ Essa perspectiva neoliberal teve como representantes político-intelectuais característicos no governo, o ex-presidente do Banco Central, Gustavo Franco, o ex-secretário de Política Econômica, Winston Fritsch, e o ministro da Fazenda, Pedro Malan; fora do governo, suas expressões mais notórias foram alguns economistas da PUC-Rio, dentre os quais Rogério Ladeira Furquim Werneck e Marcelo de Paiva Abreu (SALLUM Jr., 1999).

financeiro. Isso mostra haver nítida afinidade entre o predomínio do fundamentalismo liberal no bloco político hegemônico e a fase da “financeirização da riqueza” que caracteriza o capitalismo mundial contemporâneo. Os portadores do fundamentalismo liberal mantiveram o controle sobre as principais alavancas do poder - o Ministério da Fazenda e o Banco Central - e por meio delas preservaram a prioridade para a estabilização. Obviamente, constitui pressuposto dessa política neoliberal de estabilização uma visão extremamente otimista do mercado financeiro mundial e da rapidez com que o “ajuste fiscal” se tornaria a nova âncora do real, em lugar do dólar. Trata-se de mudar o padrão de desenvolvimento brasileiro, superando a Era Vargas, que - nas palavras do Presidente - “ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade” (REZENDE, 2002; SALLUM Jr., 1999; 2003).

Não custa reiterar que os anos FHC foram caracterizados por duas marcas. A primeira foi a da *estabilização macroeconômica*: desde que o Índice Geral de Preços (IGP) da FGV começou a ser apurado, na década de 1940, em apenas três anos (dos quais nenhum nos 35 anos anteriores a 1994, ano do Plano Real) ele tinha sido inferior a 10%. Já no período de 1995-2002, isso ocorreu em quatro dos oito anos e, com o IPCA, em seis dos oito anos. A segunda marca registrada foi a das *reformas institucionais*, que deram continuidade, de uma forma mais profunda, a um movimento iniciado ainda no governo Collor. Tais mudanças foram as seguintes: (1) privatizações³⁶; (2) fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações; (3) mudança no tratamento do capital estrangeiro; (4) saneamento do sistema financeiro; (5) reforma (parcial) da Previdência Social; (6) renegociação das dívidas estaduais; (7) aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); (8) ajuste fiscal, a partir de 1999³⁷; (9) criação de uma série de agências reguladoras de serviços de utilidade pública³⁸; e (10) estabelecimento do sistema de metas de inflação como

³⁶ O governo também se baseou em grande medida nas privatizações para lidar com seus problemas fiscais. Tal processo já havia começado sob o presidente Collor, mas tinha sido restrito principalmente aos setores de siderurgia e petroquímica. Sob a presidência de Cardoso, no entanto, ele ampliou-se dramaticamente, uma vez que foram incluídos os serviços públicos. Entre 1995-1998, as receitas anuais das privatizações subiram de menos de US\$ 2 bilhões por ano para mais de US\$ 35 bilhões quando as privatizações foram expandidas para serviços de utilidade pública (como telecomunicações, geração e distribuição de energia) e minerais. Em menos de oito anos, uma parte significativa das empresas produtivas do Estado passou para o controle privado. Entre 1991 e 1998, foram vendidas 63 empresas controladas pelo governo federal. Nesse período, também nos estados ocorreram importantes privatizações. Até o final de 1998, o programa federal chegou perto de US\$ 57,5 bilhões, incluindo as dívidas transferidas aos novos proprietários (ALMEIDA, 1999; AMANN e BAER, 2000).

³⁷ Além da LRF, o governo implementou um rígido programa de ajuste fiscal, a partir de 1999. Este representou, pela primeira vez em três décadas, a vigência de uma restrição orçamentária efetiva, baseada em metas fiscais rígidas, pondo fim à situação tradicional de falta de maior controle das contas públicas. É nessa orientação que os valores centrais da trajetória fiscal são: austeridade, controle e contenção (GIAMBIAGI, 2005; MARTINS, 2002).

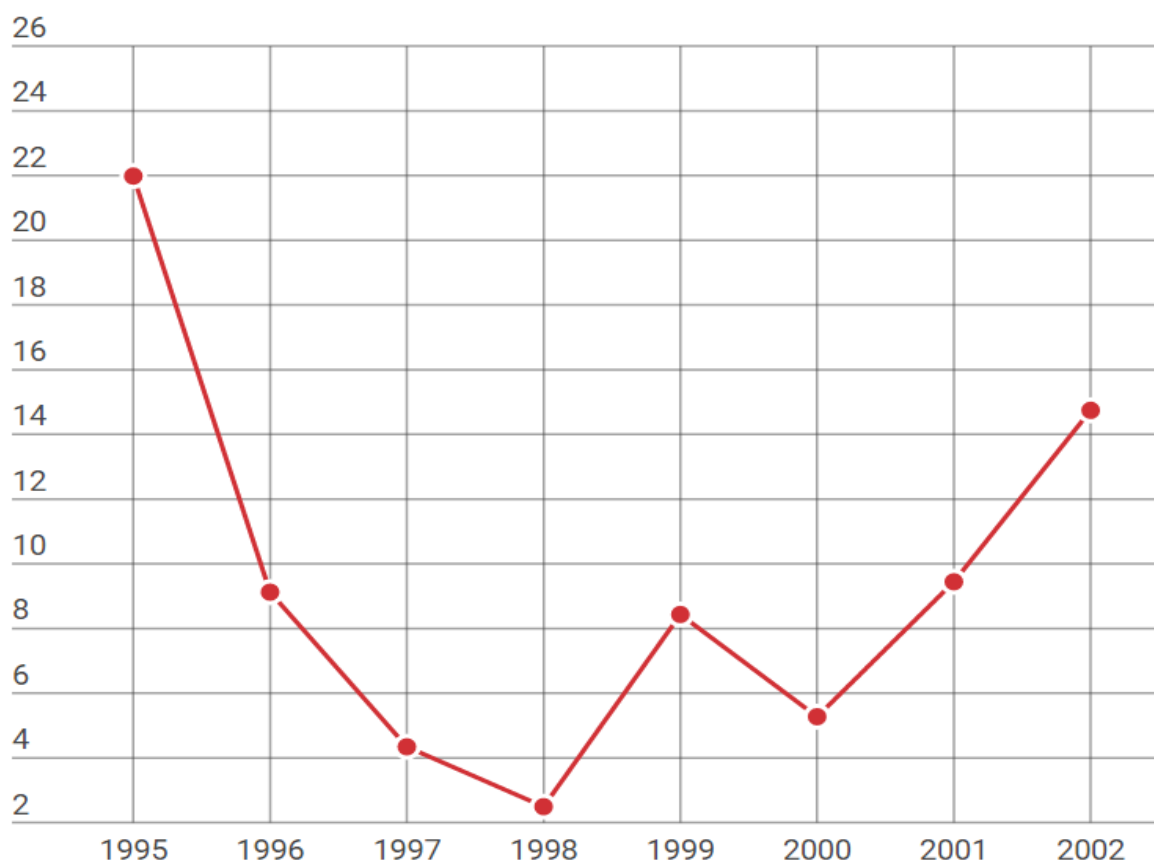
³⁸ Nesse quadro marcado por um modelo econômico orientado para o mercado e definido por novas modalidades de intervencionismo estatal, cabe apontar o enorme impacto que o modelo das agências regulatórias ligadas ao Executivo tiveram vis-à-vis a atuação dos interesses organizados e, sobretudo, do ponto de vista de introduzir distorções na dinâmica das relações entre os Poderes. Por um lado, tais disparidades foram reforçadas na medida em que subtraíram do Legislativo suas prerrogativas em mais uma dimensão, e, por outro, reintroduziram dilemas com relação ao controle democrático e à transparência na atuação das agências. Trata-se da supremacia da lógica geral de ênfase na eficiência

modelo de política monetária. A supremacia da ótica *fiscalista* consolidou e aprofundou as reformas fiscais, tal qual se percebeu com a busca dos superávits primários, ausentes do primeiro período de FHC. Esse ganho, ressalte-se, foi realizado à revelia do *desenvolvimentismo*, o que não era inexorável, mas se tornou uma opção em razão da agenda e das preferências dos atores dominantes, bem como do poder e das escolhas institucionais que fizeram (GIAMBIAGI, 2005; LOUREIRO e ABRUCIO, 2002).

De toda forma, pode-se falar de dois governos FHC diferentes entre si: o primeiro, caracterizado por uma política cambial rígida, crescente dependência do financiamento externo e um desequilíbrio fiscal agudo; e o segundo, marcado pelo câmbio flutuante, redução do déficit em conta corrente e forte ajuste fiscal. Este último foi marcado pela hegemonia do *tripé macroeconômico ortodoxo* (metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário). Sendo assim, a capacidade administrativa da gestão tucana, ao final, demonstrou-se mais eficaz no plano da agenda negativa, do fiscalismo e da estabilização, do que na construção de um projeto positivo de desenvolvimento. Configurou-se a incapacidade de reformar o modelo econômico com vistas a reduzir a vulnerabilidade externa e gerar maior *crescimento com distribuição de renda e inclusão social*. O predomínio da visão fiscalista tornou-se um obstáculo para todas as tentativas mais assertivas de política industrial e de auxílio à exportação. O caso brasileiro foi típico na combinação de uma política vigorosa de privatizações, com ajuste fiscal e descentralização das políticas públicas (AMANN e BAER, 2000; COUTO e ABRUCIO, 2003; GIAMBIAGI, 2005; LOUREIRO e ABRUCIO, 2002; MARTINS, 2002; REZENDE, 2002).

econômica em detrimento da dimensão política, uma vez que se delineou uma tendência a privilegiar o interesse dos investidores em detrimento dos consumidores. A criação das agências regulatórias como um novo espaço legislativo sem o filtro da representação política nem a possibilidade de controles externos acrescentou ao novo quadro uma dinâmica que contrapunha investidores a consumidores em termos dos limites da ação do Estado, restaurando uma linha de continuidade no papel do Executivo como ordenador das relações público/privado. Com a introdução dos novos arranjos regulatórios, a consequência não foi necessariamente a neutralização do papel do Estado pela autonomização de esferas e arenas decisórias, mas o fortalecimento do Executivo pela autonomização de uma tecnocracia “ilustrada”, desequilibrando ainda mais a relação entre os Poderes. Finalmente, cabe mencionar quais foram algumas das agências reguladoras criadas no cerne do reordenamento institucional engendrado pela Reforma Gerencial do Aparelho de Estado dos anos 1990: ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), a ANP (Agência Nacional do Petróleo), a ANVS (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), a ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar), e a ANA (Agência Nacional das Águas), etc. (BOSCHI e LIMA, 2002).

Gráfico 11. Inflação – INPC/IBGE (1995-2002)



Fontes: elaboração própria a partir do software Infogram e com base em IBGE; Couto e Abrucio (2003, p. 299)

Tabela 1. Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos – 1995-2002
(médias anuais por período)

	1995-1998	1999-2002
Crescimento do PIB (% a.a)	2,6	2,1
Inflação (IPCA dez./dez., % a.a)	9,4	8,8
FBCF (% PIB a preços correntes)	19,8	19,0
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	4,1	4,2
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	14,9	-4,9
Balança comercial (US\$ bilhões)	-5,6	3,5
Saldo em conta corrente (US\$ bilhões)	-26,4	-20,1
Dívida externa líquida/Exportação de bens	2,8	3,3

Fonte: Giambiagi (2005, p. 181).

Diversamente do primeiro mandato, no segundo governo Cardoso, entretanto, o presidente perdeu muito prestígio³⁹, principalmente porque não manteve as promessas, desvalorizando a moeda em janeiro de 1999 e desencadeando a desconfiança na sua capacidade de manter a estabilidade monetária. Neste mesmo ano, adotou-se uma forte restrição orçamentária tendo em vista a busca por superávits primários crescentes e sucessivos, acordados com o FMI. A crise cambial afastou, ao mesmo tempo, a possibilidade de o governo realizar em tempo as promessas de retomada do crescimento econômico. A inflação alta não voltou e as atividades econômicas começaram a crescer, pouco mais de um ano depois, mas, mesmo assim, o presidente não recuperou o prestígio político e a liderança que tinha no seu primeiro mandato. Dessa forma, a coalizão política governamental tornou-se menos disciplinada e o governo perdeu muito de sua capacidade para aprovar leis no Congresso e para definir políticas específicas, dando margem ao fortalecimento dos partidos de oposição (LOUREIRO e ABRUCIO, 2002; O GLOBO, 01/07/2015; SALLUM Jr., 2003).

Desde o lançamento do Plano Real, o governo Cardoso não conseguiu produzir contas públicas estruturalmente equilibradas, que pudessem ancorar a moeda nacional em lugar do dólar. Ao adotar o “neoliberalismo abraçado” contribuiu para a emergência de custos perversos: crescimento medíocre, privilégio conferido aos rendimentos financeiros, desnacionalização da economia e intercâmbio cronicamente deficitário com o Exterior. O predomínio neoliberal na política macroeconômica fragilizou dramaticamente a economia nacional em relação ao sistema financeiro mundial. A estratégia de estabilização privilegiou a esfera financeira vis-à-vis as atividades de produção/comercialização de bens e serviços. Os superávits primários, a aprovação da LRF e outras medidas necessárias ao ajuste, como a privatização de bancos estaduais e regras mais rigorosas para o endividamento público foram indicadores da capacidade do governo FHC de *impor aprioridade da agenda fiscal*. Um exemplo foi a Resolução 78, de julho de 1998, por meio da qual o Senado criou restrições mais severas ao endividamento público no país e autorizou o BACEN a não lhe encaminhar os pedidos que não se enquadrassem nas exigências legais (LOUREIRO, 2001; LOUREIRO e ABRUCIO, 1999, 2002; SALLUM Jr., 1999).

Se no plano da macroeconomia, o governo FHC foi marcado pela crescente vulnerabilidade e subordinação do país aos circuitos financeiros globalizados, na órbita da *política social* o fracasso

³⁹ No primeiro ano do segundo mandato, que estava programado para ser o “ano da virada”, o crescimento econômico ficou próximo de zero. Isso fez com que rapidamente se desintegrasse a imagem positiva do governo do presidente Fernando Henrique - percebido à época da fácil reeleição como o único capaz de conduzir o país a um porto seguro. Os índices de impopularidade elevaram-se significativamente e o quadro não foi revertido até o fim do segundo mandato (COUTO e ABRUCIO, 2003).

não foi diferente, em razão de seu caráter residual, fragmentado e irrisório do ponto de vista do financiamento dos programas. No início do Plano Real parecia que seu sucesso em controlar a inflação também resolveria o *problema estrutural* do Brasil de *extrema concentração de renda*. À medida que os grupos mais atingidos pela hiperinflação foram os assalariados de baixa renda (com uma inflação mensal próxima de 50% em meados de 1994, o seu poder de compra real foi rapidamente erodido), eles também foram os que grandemente se beneficiaram da *súbita* estabilidade em seus rendimentos reais. O crescimento das vendas refletiu, principalmente, o poder de compra dos grupos de baixa remuneração, cuja renda real aumentou pelo fato de que suas perdas mensais advindas da quase hiperinflação tinham desaparecido. Além disso, como os salários nominais também estavam subindo no segundo semestre de 1994, os salários reais foram 18,9% maiores nos primeiros dois meses de 1995 do que no ano anterior. Este aumento na renda real na base da distribuição resultou em aumentos substanciais nas suas compras de bens de consumo duráveis e explica o crescimento expressivo na produção industrial nos primeiros meses do Plano Real. Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE) de 1995, o rendimento médio das pessoas de 10 anos e mais apresentou um ganho em termos reais de 28% entre 1993 e 1995. No entanto, esses ganhos se deram de forma acentuada na base da distribuição, resultando em efeitos diretos sobre a redução da pobreza absoluta. A proporção de pobres passou de 44% (62,6 milhões de pessoas), em 1993, para 33,3% (49 milhões de pessoas), em 1995. O surto de consumo desses grupos continuou durante um período considerável de tempo, uma vez que, para além dos salários reais mais elevados, esses estratos sociais também compravam a crédito. Todavia, seu crescente endividamento expunha-os ao impacto negativo das elevadas taxas de juros que o governo usava para defender a sua (vulnerável) posição internacional. Na verdade, em 1998, as inadimplências em dívidas dos consumidores estavam em um nível recorde (AMANN e BAER, 2000; ROCHA, 2006).

A incidência de pobreza e, em menor medida, também a desigualdade de renda caíram significativamente no ano em que o Plano Real foi adotado e a inflação controlada. Contudo, em setembro de 1996, ficou evidente o *esgotamento dos efeitos distributivos do plano de estabilização econômica*. Conforme mostra o gráfico abaixo (**Gráfico 12**), a incidência de pobreza no Brasil, medida pela proporção de pobres, reduzida drasticamente com a estabilização, se manteve em torno de 35%, com pequenas oscilações no período 1996-1999⁴⁰. O Nordeste foi a região mais afetada em matéria de pobreza e as perdas em termos de postos de trabalho e de rendimentos recaíram sobre os

⁴⁰ De modo geral o perfil dos pobres no mercado de trabalho pouco se modificou entre 1992 e 1999, permanecendo algumas anomalias gritantes. É o caso da elevada participação - em torno de 23% - de indivíduos ocupados sem remuneração, o que correspondeu a um enorme contingente de trabalhadores essencialmente subocupados em atividades de baixa produtividade. Bem assim, pode-se constatar que, em 1999, 1% das pessoas com os rendimentos mais elevados se apropriavam de 13% do rendimento total naquele ano, proporção quase idêntica àquela apropriada pelos 50% de indivíduos na base da distribuição (ROCHA, 2006).

indivíduos com menor escolaridade, tendo por si só um efeito provável de aumento da pobreza absoluta e da desigualdade (ROCHA, 2006). Portanto, após dois anos de lançamento do Plano Real, *a estabilização monetária foi incapaz de assegurar uma retração significativa da pobreza e da desigualdade social estrutural tanto no longo prazo como de forma sustentada no tempo*. Para além do aumento da pobreza, verificou-se a estabilidade do longo ciclo de desigualdade no Brasil.

Gráfico 12. Proporção de pobres no Brasil, segundo regiões e estratos (1996-1999)

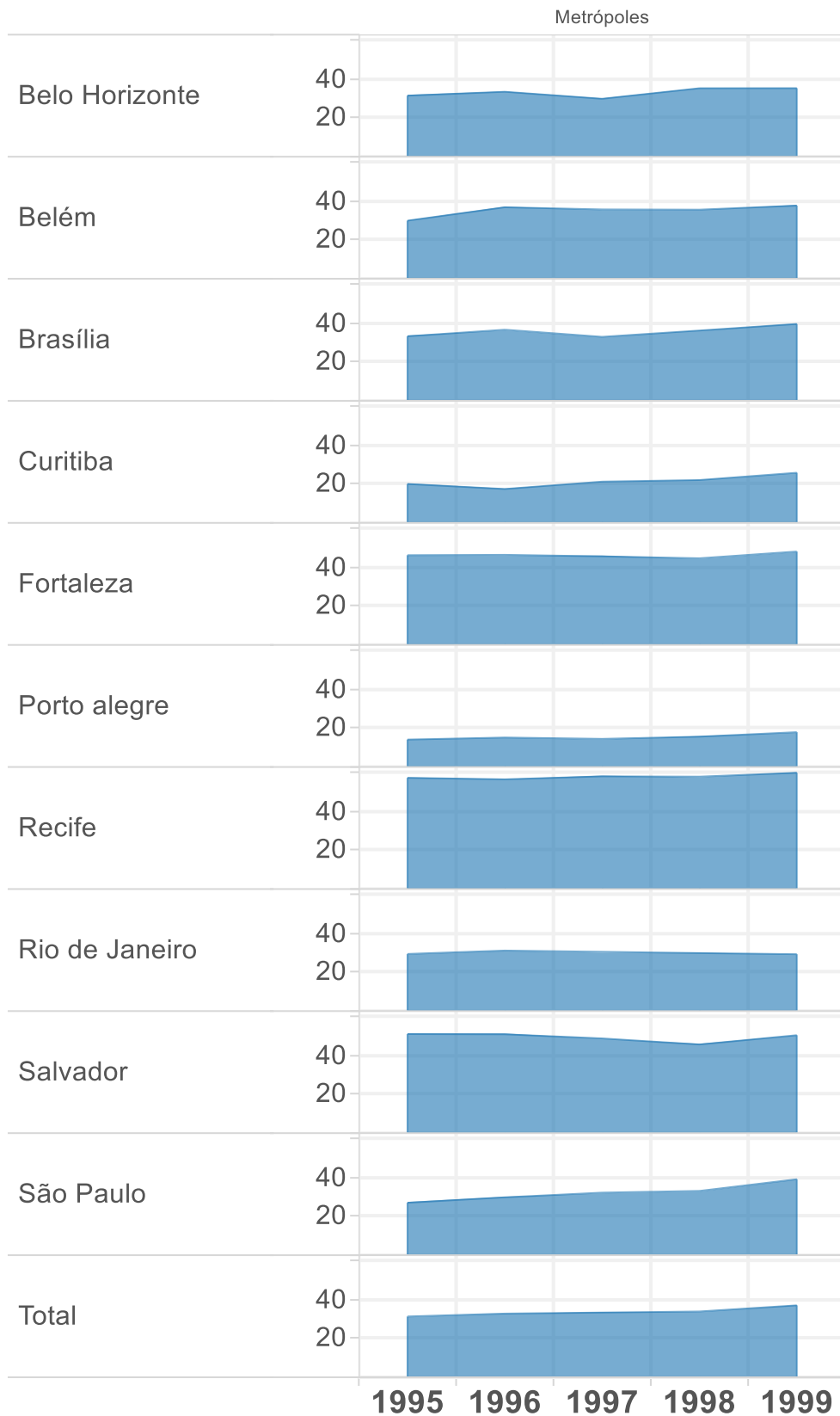
Região				
Brasil	34,13	34,09	33,43	34,95
Metropolitano	32,65	33,18	33,74	36,88
Urbano	31,46	31,30	30,14	31,78
Rural	43,42	42,84	41,60	40,25
Nordeste	53,13	52,86	50,35	50,90
Centro Oeste	37,71	34,62	34,56	37,43
Sul	17,59	18,12	17,76	19,71
Norte urbano	39,57	39,61	39,87	39,65
Minas Gerais/Espírito Santo	28,21	27,50	28,76	28,62
Rio de Janeiro	29,16	28,86	28,55	27,88
São Paulo	24,17	25,22	25,11	29,35
	1996	1997	1998	1999
	ANO			

Fontes: elaboração própria a partir do *software* Tableau e com base em IBGE/PNAD (tabulações especiais); Rocha (2006, p. 124).

Nos anos 1990, no contexto da globalização econômica e da reestruturação produtiva nas metrópoles brasileiras, o mercado de trabalho se especializou rapidamente, o que resultou em número insuficiente de postos de trabalho e no aumento relativo da participação da mão de obra qualificada no total dos trabalhadores ocupados. O resultado foi a expansão da informalidade e o alijamento do mercado de trabalho dos trabalhadores com baixo nível de escolaridade e qualificação. De 1996 a 2001 foram extintos 1,3 milhão de postos de trabalho ocupados por trabalhadores com menos de quatro anos de escolaridade, em seis regiões metropolitanas responsáveis por 30% da população brasileira⁴¹. Como efeito combinado da redução do número de postos de trabalho e do rendimento médio, o rendimento total do trabalho para essa categoria de trabalhadores caiu fortemente no período. A baixa qualificação da mão de obra, em descompasso com o nível de desenvolvimento produtivo atingido pelo país e com as necessidades do mercado tiveram implicações sobre a incidência de pobreza de duas formas. Por um lado, limitando as possibilidades de crescimento econômico e consequentemente do aumento de renda. Por outro lado, servindo de base à manutenção de elevados níveis de desigualdade do rendimento, que, constituiu um determinante da persistência da pobreza absoluta no país. É evidente, portanto, que a extrema desigualdade na distribuição de renda, resultando numa dinâmica socioeconômica própria, está associada à persistência da pobreza absoluta no Brasil (ROCHA, 2006). A seguir, o **gráfico 13** ilustra o percentual da evolução da proporção de pobres nas metrópoles brasileiras. Novamente, as metrópoles nordestinas (Fortaleza, Recife e Salvador) são as mais pobres, o que mostra a trajetória de descaso do Estado brasileiro com a população nordestina em matéria de provisão de políticas públicas.

⁴¹ Trata-se das seis metrópoles onde se realiza a Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE): Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. O número médio anual de ocupados com menos de quatro anos de escolaridade passou de 5,2 milhões, em 1996, para 3,9 milhões, em 2001 (ROCHA, 2006).

Gráfico 13. Evolução da proporção de pobres nas metrópoles, em % (1995-1999)

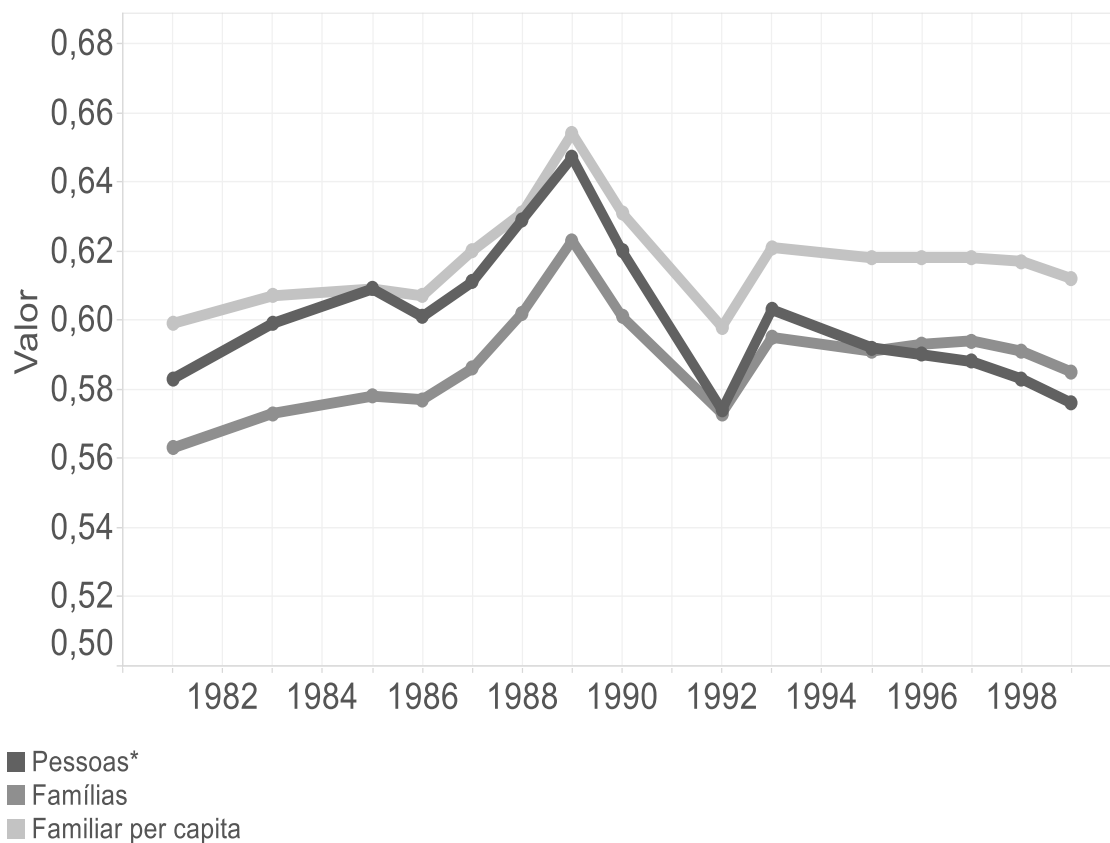


Fontes: elaboração própria a partir do software Tableau e com base em IBGE/PNAD (tabulações especiais); Rocha (2006, p. 127).

Os Índices de Gini apresentados no **gráfico 14** permitem constatar que o nível de desigualdade com base na renda familiar se situa em patamares tão elevados quanto aqueles verificados em relação à renda das pessoas. Isso significa que, infelizmente, a família não teve um papel redistributivo capaz de reduzir de forma significativa a desigualdade de renda entre pessoas, a qual se tem como ponto de partida. Os Índices de Gini mostram ainda que, tanto no caso da renda familiar como da familiar *per capita*, a desigualdade é levemente ascendente num período de quase 20 anos, ou seja, *os níveis de desigualdade em 1999 são mais elevados do que os observados em 1981*. Verifica-se um patamar de redução muito tímida da desigualdade de renda entre famílias e entre pessoas com base na renda familiar *per capita*, no período pós-estabilização do Plano Real. Vale destacar que, de forma consistente, a distribuição da renda familiar per capita apresenta índices de desigualdade mais elevados ao longo da série analisada, refletindo o fato de que as famílias de renda mais baixa são mais numerosas, isto é, com maior número de membros⁴². Considerando, portanto, a distribuição de renda de todos os brasileiros com base no rendimento familiar per capita de 1999, verificou-se que para pessoas com renda familiar *per capita* superior a R\$ 325 naquele ano qualquer aumento de sua renda resultava em aumento da desigualdade, como medida pelo Índice de Gini (ROCHA, 2006).

⁴² A repartição intrafamiliar da renda não tem significado redução da desigualdade em relação à renda familiar. Portanto, pode-se concluir que os fenômenos demográficos e socioeconômicos que marcaram o período em questão - por exemplo, a redução da fecundidade e o aumento da taxa de participação no mercado de trabalho -, que, em princípio, poderiam ter efeitos distributivos positivos, não foram capazes de levar a uma redução da desigualdade de renda no Brasil (ROCHA, 2006).

Gráfico 14. Índices de Gini relativos à distribuição de renda bruta das pessoas*, das famílias e familiar per capita (Brasil, 1981-1999)



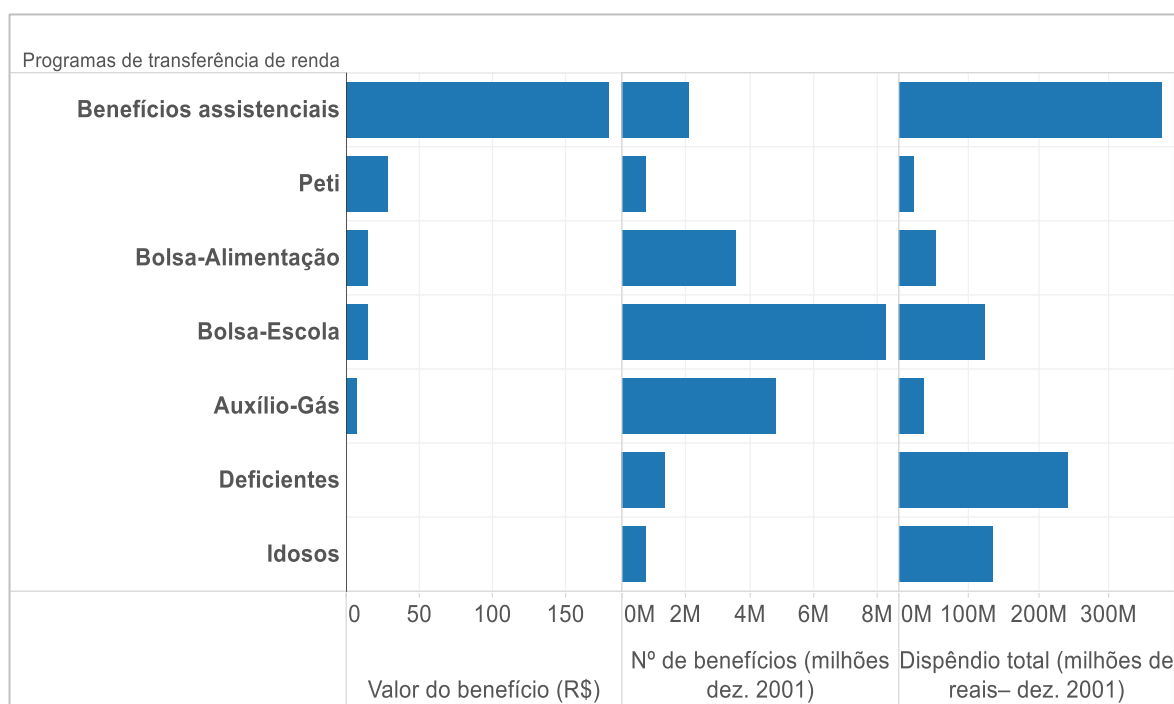
Fontes: elaboração própria a partir do *software* Tableau e com base em Microdados da PNAD; Rocha (2006, p. 38).

*Pessoas de 10 anos e mais com rendimentos positivos.

Em geral, os anos FHC voltaram às baixas taxas de crescimento e igualmente modestos avanços na distribuição de renda e redução da pobreza. Enquanto o ajuste ortodoxo estava sendo feito, o governo começou a implementar uma rede de seguridade social multifacetada (pela primeira vez na história brasileira) dispersa por meio de distintos ministérios e com uma variedade de critérios de elegibilidade e benefícios, algo que estava em harmonia com o modelo postulado pelo FMI para os países endividados no momento. Eventualmente, em resposta às pressões para expandir a rede em 2001, o governo lançou o Programa Bolsa Escola de transferência de renda, focalizando as famílias pobres com crianças. A concessão da bolsa estava condicionada à frequência escolar satisfatória das crianças. Contudo, os outros programas de renda foram mantidos, tornando-se uma *rede de proteção social bastante incipiente* que, em grande parte, não conseguiu fazer jus às metas estabelecidas (KERSTENETZKY, 2014).

A seguir, os dados do **gráfico 15** elucidam o quanto a rede de proteção social e os programas sociais da gestão FHC foram *mediócras* em três aspectos: (1) o valor em espécie dos benefícios concedidos; (2) o total de beneficiários e, por fim (3) o dispêndio total em milhões de reais. De acordo com dados relativos a dezembro de 2001, o valor dos benefícios assistenciais era de R\$ 180,00, abrangendo 2.086 milhões de beneficiários e com um dispêndio total (em milhões) de R\$ 375.571. O valor do benefício do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) era de R\$ 28,56, abrangendo 749,35 mil beneficiários e com um dispêndio total de R\$ 21.400 milhões. O valor do Bolsa-Alimentação era de R\$ 15,00, o número de benefícios concedidos foi de 3.576,00 milhões e o dispêndio total foi de R\$ 53.635 milhões. O valor do Bolsa-Escola era de R\$ 15,00, o número de beneficiários 8.251,00 milhões e o dispêndio total orçado em R\$ 124.163 milhões. Finalmente, o valor do Auxílio-Gás era de R\$ 7,50, o número de benefícios 4.798,00 milhões e o gasto total avaliado em R\$ 35.982 milhões.

Gráfico 15. Algumas características dos programas federais de transferência de renda



Fontes: elaboração própria a partir do software Tableau e com base em MPAS, MEC, MS, Rocha (2006, p. 234)

De fato, a equidade fez pouco progresso na Era FHC. A pobreza e a desigualdade de renda praticamente estagnaram, as taxas de desemprego aumentaram significativamente, o mercado formal de trabalho inchou e o salário médio declinou. Os indicadores sociais refletiram a melhoria

do acesso à educação primária, onde a cobertura tornou-se quase universal, bem como o progresso na mortalidade infantil e na expectativa de vida, ainda que os resultados para a pré-escola e ensino médio junto com o desempenho dos estudantes em testes padronizados continuassem a ser insatisfatórios. A reforma do Estado deixou as carreiras do serviço público desestruturadas e desvalorizadas, com uma priorização política “seletiva” de apenas alguns segmentos da burocracia estatal. A agenda pública foi dominada pelo *temor de perda de confiança do mercado*, o que justificou a centralidade da agenda monetária e abstenção do Estado em iniciativas cruciais. A política de contenção permanente das atividades econômicas traduziu-se em baixas taxas de crescimento do produto e, a partir de 1997, em altos índices de desemprego. Desta forma, embora a estabilização da moeda tenha provocado, de início, ganhos reais para as camadas assalariadas menos privilegiadas, a continuidade da política de câmbio apreciado e juros altos produziu, desde 1996, uma regressão naquele processo e uma acentuada transferência de renda para os detentores de haveres financeiros (KERSTENETZKY, 2014; SALLUM Jr., 1999).

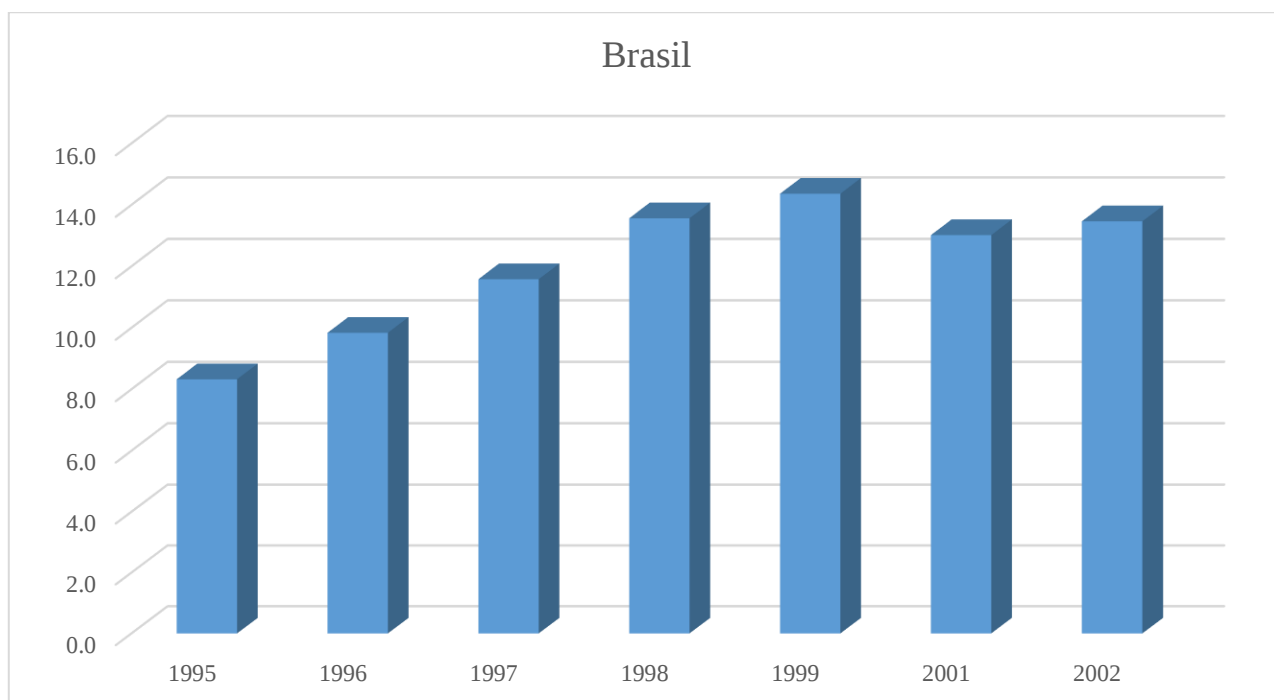
O desemprego crescente, marco dos anos 1980 e 1990, era fruto de forte reestruturação micro organizacional em um contexto de intensa mudança macroeconômica, associada à crise e à nova política regulatória da ação do Estado na economia, com destaque para a célere abertura comercial. Mas não somente. Parcela majoritária e crescente da força de trabalho estava agora presa, sem retorno, ao mercado. O engajamento deixara de ser transitório e/ou pendular, movendo-se entre formas extramercantis de sujeição e o mercado (GUIMARÃES, BARONE e BRITO, 2015).

No final de 1990, a economia revelou-se especialmente vulnerável aos ataques especulativos, certamente mais do que outros países em desenvolvimento que mantiveram mais controle regulatório sobre seus mercados e não contaram com a âncora cambial para combater a inflação. O período foi caracterizado por experimentos em flexibilidade com nenhuma compensação, pela *ausência de uma política para revalorizar o salário mínimo e nenhuma política clara para aumentar a formalidade no mercado de trabalho*. A centralidade da política monetária e da estabilização macroeconômica selou a economia com as mais elevadas taxas de juros do mundo (KERSTENETZKY, 2014).

Estas, por seu turno, restringiram o nível de atividade econômica e, ao permitirem a maciça transferência de fundos públicos aos detentores de ativos financeiros, aumentaram substancialmente as desigualdades. No Brasil, como em outras partes do mundo, o desenvolvimento encabeçado pelo mercado não alcançou resultados econômicos e sociais favoráveis. Os anos 1990 foram de baixo ou nenhum crescimento, vulnerabilidade externa e fragilidade nas contas públicas, com dívida pública,

gastos financeiros e crescente carga tributária. Em certo sentido, a política social seguiu refém da política econômica, lastreada no postulado divórcio entre eficiência e equidade (ou crescimento e redistribuição), não se registrando novidade significativa na direção de maior autonomia à mesma. Sob conjuntura internacional desfavorável com os ataques especulativos contra o real, juros elevados para contrarrestar os ataques e garantir inflação baixa, e ajuste fiscal intenso para compensar os juros elevados, o desemprego e a informalidade aumentaram sobretudo no período final, enquanto o salário médio e a massa salarial declinavam (KERSTENETZKY, 2014; 2015a). A seguir, os **gráficos 16 e 17** revelam as elevadíssimas taxas de desemprego e de informalidade nas grandes metrópoles durante o governo FHC, marcado pelo primado da ortodoxia convencional. Mais do que isso, mostram que a dimensão social do desenvolvimento e das políticas públicas não foi uma prioridade do Estado.

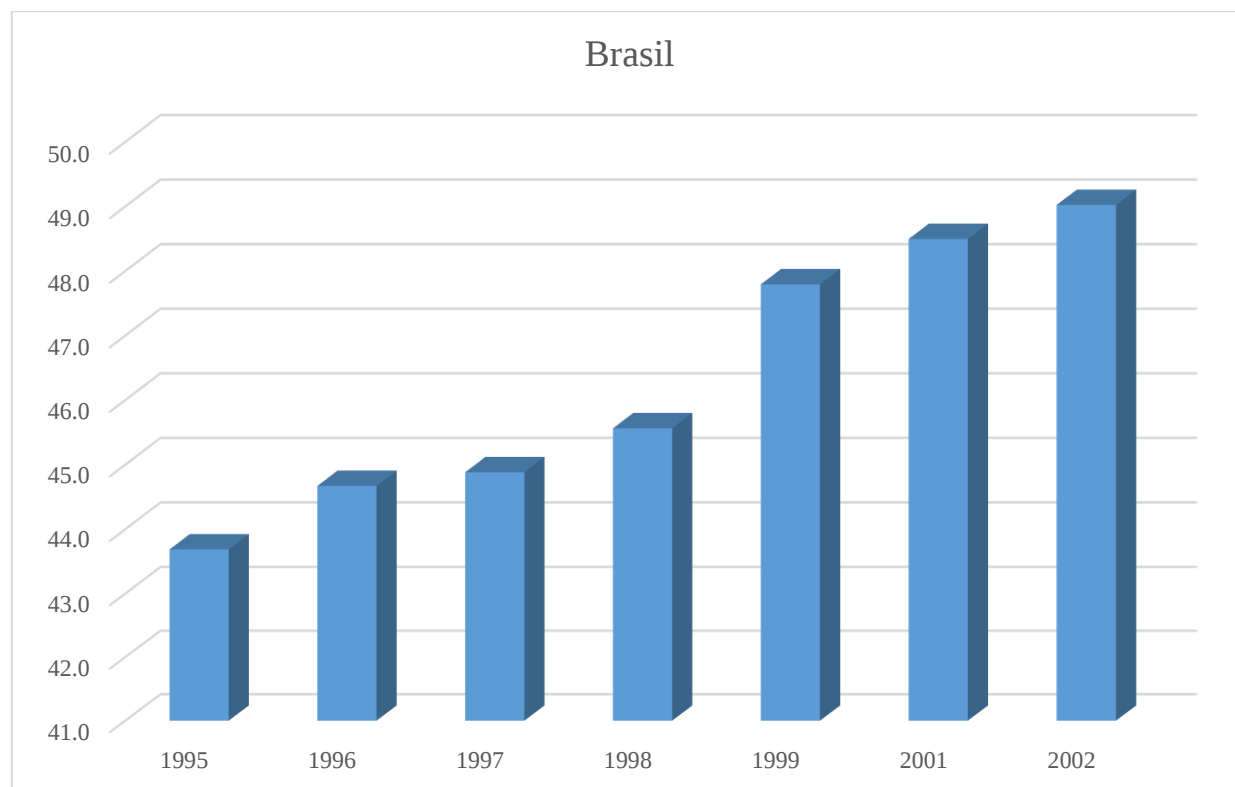
Gráfico 16. Taxa de Desemprego nas Áreas Metropolitanas* - 1995-2002 (em %)



Fonte: elaboração própria com base em IPEADATA

*Percentual das pessoas residentes em áreas metropolitanas que procuraram, mas não encontraram ocupação profissional remunerada entre todas aquelas consideradas “ativas” no mercado de trabalho, grupo que inclui todas as pessoas com 10 anos ou mais de idade que estavam procurando ocupação ou trabalhando na semana de referência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE). A fonte consultada não disponibilizou os dados referentes ao ano 2000.

Gráfico 17. Grau de Informalidade nas Áreas Metropolitanas* - 1995-2002 (em %)



Fonte: elaboração própria com base em IPEADATA

* A fonte consultada não disponibilizou os dados referentes ao ano 2000.

A luta eleitoral pela Presidência da República, em 2002, exprimiu muito bem as mudanças ocorridas no bloco hegemônico, a debilidade da coalizão política governante e a mudança ideológica dos principais partidos de oposição. Nenhum candidato à Presidência defendeu o *fundamentalismo liberal*. Além de advogar ideias liberal-desenvolvimentistas, o candidato situacionista (José Serra) não conseguiu manter o apoio de toda a coalizão de sustentação de Cardoso. A ala direita da coalizão abandonou a candidatura oficial, mas não teve condições de lançar o seu próprio candidato à Presidência. Foi capaz de mostrar apenas alguma força no plano regional. Por outro lado, os concorrentes de oposição mostraram-se sintonizados com as ideias liberal-desenvolvimentistas, a despeito da exacerbada retórica nacionalista de alguns deles. Especialmente o Partido dos Trabalhadores e seu candidato (Luiz Inácio Lula da Silva) fizeram grandes esforços para se ajustar ao *establishment*, seja comprometendo-se a manter o eixo da gestão econômica de Cardoso, seja aproximando-se do centro do espectro partidário. De fato, além do PT se compor com alguns partidos de esquerda, aliou-se ao Partido Liberal e fez de um empresário (José Alencar), senador por este partido, o seu candidato à vice-presidente (SALLUM Jr., 2003).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi mostrar que, após o fim do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985), as elites políticas e econômicas da Nova República (1985-1989), e do contexto político-institucional das reformas orientadas para o mercado (1990-2002) - que abarcou os governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso - defrontavam-se diante de uma *vasta dívida social e hiperinflação*. No cenário de redemocratização política e abertura econômica, sanar a dívida social demandava capacidades estatais para realizar um *pacto social* coordenado pelo Estado e planejar o desenvolvimento nacional numa perspectiva de longo prazo com crescimento econômico e incorporação social. Contudo, em virtude da necessidade curto-prazista de debelar a inflação e estabilizar a macroeconomia, bem como da ausência de consenso entre aquelas elites, a dimensão social do desenvolvimento foi relegada a um patamar secundário.

Seria crucial que a saga de combate à inflação estivesse amalgamada a uma estratégia redistributiva e alicerçada no consenso entre as elites político-econômicas, uma vez as massas trabalhadoras foram excluídas do estilo de desenvolvimento capitalista vigente não somente no “milagre econômico” (1967-1973), mas em todo o Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) (PINHO, 2016). Tal paradigma comprimiu os salários de base das hierarquias empresariais, minimizou os custos das empresas associados aos salários – aumentando as suas margens de lucro –, controlou os sindicatos e privilegiou a instauração de um padrão de acumulação ancorado no dinamismo do setor produtor de bens de consumo de alto valor para as classes de média e alta renda (BARONE, BASTOS e MATTOS, 2017).

Num contexto de hiperinflação, baixo crescimento econômico, crise fiscal do Estado e endividamento externo, os diversos planos de estabilização de viés heterodoxo e ortodoxo (Planos Cruzado, Bresser, Verão etc.), formulados pelos tecnocratas da economia, fracassaram na tentativa de combater a inflação. Tal quadro contribuiu para acirrar o *conflito distributivo* entre empresários e trabalhadores, pois cada um desses grupos buscava se apropriar da riqueza gerada nacionalmente, ainda que desproporcionalmente em favor do primeiro grupo, inviabilizando a concretização de um pacto social sob coordenação estatal.

Reproduzindo do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) a centralização, a concentração e o fechamento do processo decisório, além de desprezar os partidos políticos e o Congresso, o governo Collor de Mello (1990-1992) deu impulso, de forma radical e desastrada, à primeira fase das reformas orientadas para o mercado. Estas, por seu turno, estavam ancoradas na

instituição de dois planos de estabilização malfadados (Plano Collor I e II), nas privatizações, na abertura comercial e no enxugamento do Estado via demissões de servidores públicos e extinção de empresas estatais.

Quanto à segunda fase das reformas pró-mercado, a despeito da estabilização monetária e do controle da inflação suscitados pelo Plano Real, o primado da ótica fiscalista da burocracia econômica do governo FHC obstou uma *guinada desenvolvimentista*, que viabilizasse o planejamento do desenvolvimento econômico com inserção social dos mais pobres. Os juros elevados para proteger o Plano Real estimularam crescentemente a vulnerabilidade da economia brasileira, aumentaram a dívida pública e reforçaram a postura subalterna do país face ao mercado financeiro internacional. Os dados empíricos desta pesquisa mostraram que os ganhos sociais advindos da estabilização macroeconômica duraram somente dois anos, ou seja, de 1994 a 1996. Não foram sustentáveis no tempo, o que contribuiu para o agravamento da pobreza e da desigualdade.

Tanto a primeira como a segunda fase das reformas liberalizantes aspiravam “enterrar” o legado Nacional-Desenvolvimentista (1930-1985) da “Era Vargas”, fortemente indutor da industrialização substitutiva de importações, do crescimento econômico e da modernização do arcabouço produtivo do capitalismo brasileiro. Ambos os experimentos atuaram no sentido de defenestrar o ideário socialdemocrata plasmado pela *Constituição Federal de 1988*, pois assentado na criação de um *Estado do Bem-Estar Social* para contrabalançar a negligência do Estado brasileiro com a *questão social*. Como muito bem mostraram Eli Diniz e Renato Boschi, os anos 1990 assinalaram a *crise de governabilidade brasileira* como reflexo do desequilíbrio entre o poder do Estado de tomar decisões e de implementá-las. Outrossim, trata-se de um longo período de contenção econômica, com pouca porosidade do Estado às demandas sociais e certamente pouco espaço para o acatamento dos direitos sociais de cidadania (DINIZ e BOSCHI, 2014).

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. (1992). “O Estado”. In JAGUARIBE, H. (org.). *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*. São Paulo: Paz e Terra.

ABRANCHES, Sérgio. (1988). “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-33.

ABRUCIO, Fernando (2005), “A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”, *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, junho. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>. Acesso em: 07/01/2016.

AFFONSO, Rui; SAMPAIO JR., Plínio e SCHWARTZ, Gilson. (1988), “Política econômica e democratização: o impasse brasileiro” In Fábio Wanderley Reis e Guillermo O'Donnell (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (1999), “Negociando a Reforma: A Privatização de Empresas Públicas no Brasil”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 42, n. 3, Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 21/12/2015.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (1996), *Crise Econômica e Interesses Organizados: O Sindicalismo no Brasil dos anos 1980*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

AMANN, Edmund e BAER, Werner (2000), “The Illusion of Stability: The Brazilian Economy Under Cardoso”, *World Development*, Vol. 28, Nº. 10, p. 1805-1819.

BARONE, Ricardo Strazzacappa; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth e MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. (2017), “Capital Humano ou Capitalismo Selvagem? Um Balanço da Controvérsia sobre Distribuição de Renda durante o “Milagre Brasileiro”, *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 21, n. 3, Rio de Janeiro, p. 1-25. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482017000300203&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 30/04/2018.

BENEVIDES, Maria Victória e COMPARATO, Fábio. (1986), “A Constituinte e os Impasses da Nova República” In Paulo Sandroni (Org.), *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez.

BIER, Amaury G.; PAULANI, Leda M. e MESSENBURG, Roberto P. (1988), “O Desenvolvimento em Xequê: Estado e Padrão de Financiamento no Brasil” In Lourdes Sola (Org.), *O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos tribunais Apec.

BONELLI, Regis e RAMOS, Lauro. (1993), “Distribuição de renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70”, *Revista de Economia Política*, vol. 13, n. 2 (50), abril-junho, p. 76-97.

BOSCHI, Renato R. e LIMA, Maria R. S. de. (2002). “O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: Do Desmonte da Era Vargas ao Novo Intervencionismo Regulatório”. In Luiz Werneck Vianna. (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ. (pp.195-253)

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2016), “A Reforma Gerencial no Brasil: impactos e desafios”. In Maria Tereza Leme Fleury, Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio e Rodrigo Bandeira de Mello (Orgs.), *Capital humano, gestão pública e competitividade*. Rio de Janeiro: FGV.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2014), *A Construção Política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2009). *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro: Elsevier.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2003), *Desenvolvimento e Crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo: Editora 34.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1987), “Partir do retorno da inflação”, *Folha de São Paulo*, 13/01/1987.

BUSCHANAN, James M. (1980), “Rent-seeking and profit seeking” In BUSCHANAN, James M. (Ed.). *Toward a theory of the rent-seeking society*. College Station, Texas, A & M University.

CAMPBELL, John, L. e PEDERSEN, Ove. K. (2007), “The Varieties of Capitalism and Hybrid Success: Denmark in the Global Economy”. *Comparative Political Studies*, Vol. 40, n. 3.

CAMPOS, Pedro. H. P. (2015), “Pagamento de propina na Petrobras transcende o PT e o PSDB”, *El País Brasil*, 18/03/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/18/politica/1426706268_112230.html. Acesso em: 20/07/2015.

CAMPOS, Pedro. H. P. (2014), *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: Editora da UFF.

CARDOSO, Eliana A. (1987), “Aprendiz de feiticeiro”, *Folha de São Paulo*, 14/01/1987.

CASTRO, Antonio Barros de. (1994), “Renegade Development: Rise and Demise of State-Led Development in Brazil” In William C. Smith, Carlos H. Acuña, and Eduardo A. Gamarra (Eds.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*. University of Miami: North-South Center Press.

COSTA, Valeriano Mendes F. C. (2002), “A Dinâmica Institucional da Reforma do Estado: Um Balanço do Período FHC” In Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro (Orgs). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2*. Brasília: MP, SEGES.

COUTO, Cláudio e ABRUCIO, Fernando (2003), “O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições”. *Tempo Social*, vol. 15 nº. 2, São Paulo, Novembro. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a11v15n2.pdf>. Acesso em: 18/09/2015.

CROUCH, Colin. (2005). *Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. Oxford: Oxford University Press.

DAHL, Robert. A. (1998), *On Democracy*. New Haven & London: Yale University Press.

DAHL, Robert. A. (1997), *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo. Ed. USP.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. (2014), “Reforma administrativa no Brasil dos anos 90: projeto e processo” In Glaucio Ary Dillon Soares e Antonio Lavareda (Org.), *A Relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Júnior*. Rio de Janeiro: Revan.

DINIZ, Eli. (1997). *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: FGV.

DINIZ, Eli. (2000), *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais: Brasil Anos 1990*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

DINIZ, Eli (1989), “Transição, Partidos e Regimes Políticos: algumas considerações”. In CAMARGO, Aspásia e DINIZ, Eli (Orgs.), *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice/IUPERJ.

ESTADÃO (2015), “Impeachment de Collor”, 29/05/2015. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/noticias/topicos/impeachment-de-collor,887,0.htm>. Acesso em: 24/01/2016.

FAGNANI. (2012), “Piso de Proteção Social: o debate internacional e a experiência brasileira”, *Texto para discussão- IE/UNICAMP*, Campinas, n. 203, abril.

FUNARO, Dilson. (1986), “Perspectivas para 1987”, *Folha de São Paulo*, 28/12/1986.

GUIMARÃES, NadyaAraujo; BARONE, Leonardo Sangali; BRITO, MurilloMarschner Alves de. (2015), “Mercado de trabalho e mercantilização do trabalho no Brasil (1960-2010)” In Marta Arretche (Org.), *Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora UNESP.

HALL, Peter e SOSKICE, David. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

HALL, Peter. (2007), “The Evolution of Varieties of Capitalism in Europe” In Bob Hancké; Martin Rhodes and Mark Thatcher (Eds.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*. Oxford: Oxford University Press.

KANDIR, Antonio. (1986), “A Economia Brasileira na Nova República: Situação e Perspectivas” In Paulo Sandroni (Org.), *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. (2015a), “Políticas públicas sociais” In Lucia Avelar e Antonio Octávio Cintra (Org.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP.

KERSTENETZKY, Celia L. (2014), “The Brazilian Social Development State: A Progressive Agenda in a (Still) Conservative Political Society” In Michelle Williams (Ed.), *The End of the Developmental State?* New York: Routledge.

LAMOUNIER, Bolívar. (1991), *Depois da Transição: Democracia e Eleições no Governo Collor*. São Paulo: Edições Loyola.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. (2002), “Incrementalismo, Negociação e Accountability: análise das reformas fiscais no Brasil” In Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro (Orgs). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1*. Brasília: MP, SEGES.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. (1999), “Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando

Henrique Cardoso”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 14 nº 41, p. 69-89, outubro. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n41/1752.pdf>. Acesso em: 17/09/2015.

LOUREIRO, Maria Rita (2001), “Instituições, Política e Ajuste Fiscal: o Brasil em perspectiva comparada”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16, nº 47, outubro. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n47/7721.pdf>. Acesso em: 17/09/2015.

MACARINI, José P. (2007), “A política econômica do Governo Sarney: o colapso do Plano Cruzado (1986-1987)”, *Texto para discussão*. IE/UNICAMP, Campinas, n. 128, agosto.

MACIEL, David. (2012), *De Sarney a Collor: Reformas Políticas, Democratização e Crise*. São Paulo: Alameda/Goiania: Funape.

MANTEGA, Guido. (1986), “Pactos Sociais e Hegemonia na Nova República” In Paulo Sandroni (Org.), *Constituinte, Economia e Política da Nova República*. São Paulo: Cortez.

MARTINS, Humberto Falcão. (2002), “Reforma do Estado e Coordenação Governamental: As Trajetórias das Políticas de Gestão” In Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro (Orgs). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1*. Brasília: MP, SEGES, 2002.

O’DONNELL, Guillermo. (1993). “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-communist Countries”, *World Development*, vol. 21, n. 8, p. 1355-1369.

O’DONNELL, Guillermo. (1991), “Democracia delegativa?” *Novos Estudos Cebrap*, n. 31, outubro.

O GLOBO (2016), “Crises externas põem fim ao sonho dos brasileiros de paridade entre real e dólar”, 21/01/2016. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/crises-externas-poem-fim-ao-sonho-dos-brasileiros-de-paridade-entre-real-dolar-17571554>. Acesso em: 22/01/2016.

O GLOBO (2015), “Plano Collor confiscou a poupança, e Brasil mergulhou na hiperinflação”, 16/03/2015. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/plano-collor-confiscou-poupanca-brasil-mergulhou-na-hiperinflacao-15610534>. Acesso em: 14/12/2015.

O GLOBO (2015), “Plano Real faz de Fernando Henrique Cardoso o 1º presidente reeleito do Brasil”, 01/01/2015. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/plano-real-faz-de-fernando-henrique-cardoso-1-presidente-reeleito-do-brasil-14362615>. Acesso em: 19/02/2016.

O GLOBO (2015), “Planos econômicos: no desespero da alta de preços, as tentativas de driblar a inflação”, 01/07/2015.

O GLOBO (2000), “Confisco é a maior lembrança do Plano Collor”, 12/03/2000.

- O GLOBO (2015), “Especial Democracia 30 anos”, 12/03/2015.
- O GLOBO (2010), “No lugar da estabilidade, recessão histórica”, 14/03/2010.
- O GLOBO (2000), “Bancos abrem sem dinheiro suficiente”, 20/03/1990.
- O GLOBO (1990), “Collor bloqueia o dinheiro”, 17/03/1990a.
- O GLOBO (1990), “Plano deixa o Congresso perplexo”, 17/03/1990b.
- O GLOBO (1990), “Empresários acham que economia para”, 17/03/1990c.
- O GLOBO (2015), “Especial Democracia 30 anos”, 12/03/2015.
- O GLOBO (1998a), “Abreu: País vive sua crise mais grave”, 27/07/1988.
- O GLOBO (1998b), “Dornbusch: hiperinflação já chegou”, 27/07/1988.
- O GLOBO (1998), “A crise que deu a volta ao mundo”, 30/08/1998.
- OLIVEIRA, Francisco de. (1986), “A Metamorfose de Frankenstein”, *Folha de São Paulo*, 28/12/1986.
- PASTORE, Affonso Celso. (1986), “A autópsia do Plano Cruzado”, *Folha de São Paulo*, 28/12/1986.
- PEDERSEN, Jorgen D. (2008), *Globalization, Development and the State: The Performance of India and Brazil since 1990*. PalgraveMacmillan.
- PESSANHA, Charles F. (2002). “O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras: Teoria e Prática”. In Luiz Werneck Vianna. (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG/IUPERJ/FAPERJ.
- PIERSON, Paul. (2000), “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”. *American Political Science Review*, 94 (2): 251-267.
- PINHO, Carlos E. S. (2016), *Planejamento Governamental no Brasil: Trajetória Institucional, Autoritarismo e Democracia em Perspectiva Comparada (1930-2016)*. 440f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- REZENDE, Flávio da Cunha. (2002), “As Reformas e as Transformações no Papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada” In Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro (Orgs). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1*. Brasília: MP, SEGES.

ROCHA, Sonia. (2006), *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

ROMERO, Cristiano (2015), “A pior das recessões do pós-Real”, *Valor Econômico*, 24/06/2015.

SALLUM Jr. e KUGELMAS, E. (1993), “Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80”, In SOLA, L. (ed.), *Estado, Mercado e Democracia: política e economia comparadas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

SALLUM Jr., Brásilio e CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e (2011), “O Impeachment do Presidente Collor: a literatura e o processo”. *Lua Nova*, n. 82, p. 163-200. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n82/a08n82.pdf>. Acesso em: 05/12/2015.

SALLUM Jr., Brásilio. (2015), *O Impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. São Paulo: Editora 34.

SALLUM Jr., Brásilio. (1999), “O Brasil sob Cardoso neoliberalismo e desenvolvimentismo”. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, 11(2): p. 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000). Disponível em: http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/site/images/stories/edicoes/v112/o_brasil.pdf. Acesso em: 18/09/2015.

SALLUM Jr., Brásilio (1988), “Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira” In Lourdes Sola (Org.), *O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos tribunais Apec.

SALLUM Jr., Brásilio (2003), “Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do Século XX”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, n. 52, junho. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18065.pdf>. Acesso em: 18/09/2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1992), “Fronteiras do Estado mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro”. In VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.), *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio.

SIMONSEN, Mário Henrique. (1986), “Ascensão e Declínio do Choque Heterodoxo”, *Folha de São Paulo*, 28/12/1986.

SINGER, Paul. (1988), “Intelectuais de Esquerda no Brasil: A Experiência do Brasil” In Lourdes Sola (Org.), *O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos tribunais Apec.

SOLA, Lourdes (1994), “The State, Structural Reform, and Democratization in Brazil” In William C. Smith, Carlos H. Acuña, and Eduardo A. Gamarra (Eds.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*. University of Miami: North-South Center Press.

SOLA, Lourdes. (1988), “Choque Heterodoxo e Transição Democrática sem Ruptura: uma Abordagem Transdisciplinar” In Lourdes Sola (Org.), *O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos tribunais Apec.

SOLA, Lourdes., GARMAN, C. e MARQUES, M. (1997), “Central Banking, democratic governance and political authority”. *XVII International Congress IPSA*. Seul: Korea.

SOLA, Lourdes, KUGELMAS, Eduardo. e WHITEHEAD, Laurence (Orgs). (2002). *Banco Central. Autoridade política e democratização - um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathleen. (2008), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

VALOR ECONÔMICO. (2016), “A experiência amarga do Cruzado”, 26/02/2016.

WERNECK VIANNA, Luiz. (1991), *De um Plano Collor a outro: estudo de conjuntura*. Rio de Janeiro: Revan.