

ECONOMISTAS E POLÍTICA NO BRASIL: A PARTICIPAÇÃO DOS ECONOMISTAS NO PODER NOS GOVERNOS FHC (1995-2002) E LULA (2003-2010)

Junior, José Carlos Martines Belieiro; Backes, Guilherme da Cruz

ECONOMISTAS E POLÍTICA NO BRASIL: A PARTICIPAÇÃO DOS ECONOMISTAS NO PODER NOS
GOVERNOS FHC (1995-2002) E LULA (2003-2010)

Desenvolvimento em Questão, vol. 15, núm. 40, 2017

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75251857016>

ECONOMISTAS E POLÍTICA NO BRASIL: A PARTICIPAÇÃO DOS ECONOMISTAS NO PODER NOS GOVERNOS FHC (1995-2002) E LULA (2003-2010)

Economists and Policy in Brazil: the participation of economists on political power

José Carlos Martines Belieiro Junior

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Professor do Departamento de Ciências Sociais, área de Ciência Política, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)., Brasil
jcmbjunior@yahoo.com.br

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75251857016>

Guilherme da Cruz Backes

Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)., Brasil
gcbakes.ri@gmail.com

Recepção: 14 Março 2016

Aprovação: 16 Setembro 2016

RESUMO:

O objetivo principal deste trabalho é discutir a participação dos economistas nos governos FHC e Lula e, ao mesmo tempo, fazer alguns apontamentos sobre a relação entre gestão econômica e democracia no Brasil contemporâneo. A perspectiva do trabalho é a análise política da política econômica nos anos 90 e 2000. O artigo faz breve referência à década de 80, mencionando o Plano Cruzado no processo de aprendizado para o sucesso da estabilização econômica, ocorrida a partir de 1994. O centro da análise é a relação entre gestão econômica e a tradição autoritária e centralizadora do Estado brasileiro pós-1930, procurando atualizar esse debate a partir dos anos 90 e 2000 na perspectiva de dois diferentes governos democráticos. O texto procura recuperar referências tradicionais para se pensar os economistas no poder, como a formação acadêmica e a circulação política. A hipótese principal é que a traços autoritários e centralizadores se mantiveram no período democrático em virtude da necessidade de combater a alta inflação. Por outro lado, o regime democrático tem sido capaz de alterar lógicas e padrões da relação Estado e sociedade e da relação entre política e política econômica no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Economistas e política, Política econômica e democracia, Governos FHC e Lula.

ABSTRACT:

The main goal of this work is to discuss the participation of economists in the FHC and Lula governments, as well as making some notes on the relationship between economic management and democracy in contemporary Brazil. The perspective is the analyse of political analysis of economic policy in the 90s and 2000. The article makes references to the 1980s, citing the Cruzado Plan in the in the learning process for the success of economic stabilization, which occurred in 1994. The analysis of reference is the relationship between economic management and authoritarian tradition and centralizing post-1930 Brazilian state, seeking to update this debate, from the years 1990 and 2000, from the perspective of two different democratic governments. The article focuses attention on decision-makers, economists, but looking ready known elements for the identification of groups such as the academic and political movement. The main hypothesis is that the authoritarian and centralist tradition remained in the democratic period due to the need to combat the inertial inflation. On the other hand, the democratic regime has been able to change logic and patterns of state and society relationship and the relationship between politics and economic policy in Brazil.

KEYWORDS: Economists and policy, Political economy and democracy, FHC and Lula governements.

O objetivo principal deste trabalho é analisar a participação dos economistas no poder político estatal, durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Procura-se identificar posições ocupadas nos dois diferentes governos democráticos, bem como o perfil de formação acadêmica desses grupos políticos. A discussão acadêmica sobre os economistas na condição de um novo tipo de elite política no Brasil não apresenta maiores novidades neste trabalho. O que se procura aqui é basicamente associar as posições de poder e formação acadêmica como um tipo de identificação ideológica e de política econômica adotada durante os governos FHC e Lula. Nesse sentido, este trabalho não é absolutamente inovador, mas pretende-se atualizar a discussão acadêmica e o debate a respeito da relação entre gestão econômica e democracia no Brasil contemporâneo.

Para efeito de análise, serão considerados aspectos tradicionais dos estudos das elites no poder, como a ocupação dos cargos ministeriais de primeiro escalão durante os dois governos; da presidência do Banco Central do Brasil (BC) e da presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Não se pretende fazer uma discussão teórica e/ou política sobre a política econômica dos governos FHC e Lula, ou seja, se liberal ou desenvolvimentista, mas apenas apontar elementos que possam identificar a matriz adotada e a influência das ideias econômicas no tipo de decisão política para a economia. Situar os economistas como um novo tipo de elite dirigente no Brasil implica, obrigatoriamente, compreender elementos-chave na formação do campo da ciência econômica no Brasil, como a formação acadêmica, a circulação política, as redes familiares, etc. Muitas dessas dimensões já foram exploradas em trabalhos clássicos, como Bielschowski (2000) e Loureiro (1997). Nesse sentido, este trabalho é tributário dessa relevante literatura acadêmica sobre a formação dos economistas como elite política.

A motivação principal que inspira este trabalho é discutir o processo de decisão econômica em paralelo ao processo de redemocratização política do Brasil no período recente, buscando identificar aspectos problemáticos e contraditórios da relação entre ideias econômicas e decisões políticas. Muitas dessas questões também foram objeto de trabalhos relevantes, como o de Lourdes Sola (1998) para o período 1945-1964. Como se sabe, os economistas substituíram os advogados na ocupação das principais posições na gestão do Estado, e sobretudo durante o processo de formação do chamado Estado nacional desenvolvimentista, a partir de 1930. No período pós-1985, marcado pela grande instabilidade inflacionária, os economistas centralizaram a gestão da política econômica, ocupando papéis-chave na condução dos destinos do país. Nesse contexto, os economistas praticamente monopolizaram os espaços na estrutura do poder estatal, o que faz deles um objeto importante da análise da ciência política sobre a relação entre economia e política no Brasil contemporâneo.

Como já foi sugerido por Loureiro (1997), o processo de formação do Estado brasileiro no pós-1930, fortemente marcado pelo autoritarismo e pelo centralismo, condicionou um tipo de gestão da política econômica insulada da sociedade e dos grupos de interesse. Essa tendência centralizadora e de insulamento burocrático manteve-se em períodos democráticos, como na democracia populista de 1946-1964, como uma gramática política decisiva do país, como mostraram Nunes (1997) e Benevides (1979) em clássico trabalho sobre o governo JK (1955-1960). Ao mesmo tempo, a transição democrática, caracterizada corretamente pela lentidão e pelo gradualismo, ocorreu sob um contexto altamente problemático, marcado pela mais “grave crise econômica da história recente” do Brasil. Desse modo, a persistente inflação alta do período democrático acabou reforçando a necessidade de políticas de combate à inflação. Essas políticas mantiveram traços da tradição centralista brasileira.

Os economistas surgem como um novo tipo de elite política no Brasil no contexto pós-1930, assumindo gradualmente posições públicas que no campo profissional e político eram ocupadas de modo hegemônico pelos advogados. Como demonstrou Joseph Love (1982) em clássico estudo sobre as elites regionais brasileiras, em particular das elites paulistas na Primeira República (1889-1930), a hegemonia profissional e política dos bacharéis em Direito na política brasileira era completa, com destaque para a Faculdade

de Direito de São Paulo como espaço de formação dessas elites tradicionais. Como no Brasil não havia universidades plenas até os anos 30, restavam apenas as faculdades de Direito e de Medicina como grandes centros de formação da elite intelectual e política do Brasil. A formação profissional dos economistas foi tardia no país, apenas a partir dos anos 40, mas o monopólio de conhecimentos técnicos atribuídos aos economistas tornaram-se necessários no processo de industrialização brasileira, capacitando-os a assumir posições de destaque na burocracia pública e no debate político sobre as principais questões nacionais.

O processo histórico que informa a inserção dos economistas na esfera política e burocrática remete ao momento pós-1930, quando ocorre uma reorientação política do Estado brasileiro, no sentido da adoção de políticas de industrialização e planejamento econômico. A partir da década de 30, sobretudo no interior do Estado Novo (1937-1945), que a formulação e instituição de políticas voltadas à modernização econômica e social ocorreram de forma mais sistemática, mediante a formação de comissões e arenas burocráticas, demandando a participação dos economistas e demais técnicos nas atividades de planejamento, elaboração de relatórios e análise setoriais (DINIZ, 1978). A importância do pós-1930 para o processo de ascensão dos economistas como elite política dirigente é fundamental, ao se fazer referência a uma grande reorientação do papel do Estado na economia, numa nova racionalização institucional voltada à realização do projeto de desenvolvimento econômico e social de tipo capitalista no Brasil.

Como bem demonstrou Loureiro (1997) em seu estudo pioneiro sobre os economistas no governo, com as novas funções assumidas pelo Estado na economia, os economistas passaram a ocupar postos na burocracia estatal a fim de assessorar a execução de políticas de desenvolvimento econômico e de industrialização. No período 1930-1964 o país experimentou um processo de rápidas mudanças sociais e econômicas, guiadas pela modernização capitalista orientada pelo Estado de tipo nacional-desenvolvimentista. No regime militar pós-1964, um regime político que conseguiu lograr altas taxas de crescimento econômico, os economistas assumiram postos centrais da gestão econômica nos anos de autoritarismo, com destaque para passagens marcantes de economistas de diferentes perfis ideológicos, como Delfim Neto, oriundo da Universidade de São Paulo (USP), de orientação desenvolvimentista, e Mario Henrique Simonsen, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), do Rio de Janeiro, de orientação liberal.

No período pós-64 os economistas de grande reconhecimento acadêmico notabilizaram-se pela condução da política macroeconômica brasileira. Recrutados pelos militares como aliados civis no poder político, os economistas de grande destaque acadêmico, como Delfim Neto, professor da FEA/USP, e Mario Henrique Simonsen, docente da FGV-RJ, assumiram posições decisivas no interior do Estado autoritário brasileiro e na condução dos destinos nacionais. O paulista Delfim Neto foi ministro do Planejamento e ministro da Fazenda em diferentes governos militares. Na primeira participação política como ministro de Estado, Delfim Neto ocupou o Ministério da Fazenda (1967-1974), no auge das políticas expansionistas e desenvolvimentistas. De forte perfil desenvolvimentista, Delfim Neto foi o responsável direto pelas políticas de expansão econômica da época do “milagre brasileiro” (1969-1973), quando a economia brasileira cresceu a taxas de 10% ao ano. Durante os anos finais do regime militar autoritário, Delfim Neto ainda veio a ocupar o Ministério do Planejamento, na época do governo João Figueiredo (1979-1985).

Importante salientar que os economistas como elite política dirigente não se constituem um grupo homogêneo e unificado. No Brasil, o campo específico dos economistas organiza-se em diferentes matizes ideológicas, agrupados a grosso modo, entre desenvolvimentistas e liberais. No interior dos dois blocos existem tensões e diferenças em pontos específicos da economia política de cada grupo. Nos anos 30-64 esses dois grupos registraram presença marcante no debate econômico brasileiro, fomentando um rico debate sobre os grandes temas nacionais. O economista Ricardo Bielschowski (2000), em obra clássica sobre a hegemonia ideológica do desenvolvimentismo no Brasil, encontrou seis grupos de economistas desenvolvimentistas nos anos 30-64. De modo sucinto, enquanto os economistas liberais se orientam pelo princípio do livre-mercado e têm como principais referências no Brasil os economistas Eugênio Gudin, Octávio Gouvêa de Bulhões e Mario Henrique Simonsen, os desenvolvimentistas defendem maior participação do Estado na economia.

Os economistas de inspiração desenvolvimentista no Brasil orientam-se pela tradição do estruturalismo cepalino, elaborado nos anos 40 e 50, tendo como patronos intelectuais os economistas Ignácio Rangel, Raul Prebisch e Celso Furtado. A influência do pensamento originado da Cepal, órgão da ONU fundado em 1949 no Chile, foi importante na América Latina e especialmente no Brasil, país que viveu uma verdadeira hegemonia intelectual do ideário cepalino no pensamento econômico e entre as elites políticas. Como bem explicita Renato Colistete, “O desenvolvimentismo cepalino encontrou terreno particularmente fértil no Brasil, onde suas teses tiveram um ambiente altamente receptivo entre técnicos governamentais e empresários industriais” (2001, p. 31). Na atualidade, o principal representante da escola desenvolvimentista no Brasil é o economista e professor da FGV-SP, o ex-ministro dos governos José Sarney e Fernando Henrique Cardoso, Luiz Carlos Bresser-Pereira.

De origem tardia no Brasil, os cursos de Economia remontam aos anos 40, e na atualidade, instituições de ensino como a Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV-RJ) e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) destacam-se pela formação de corte liberal e pela valorização de modelos matemáticos e instrumentais econométricos, principal referência do ideário neoclássico no Brasil. De outro lado, os economistas de inspiração desenvolvimentista encontram como referencial de formação acadêmica os cursos de Economia do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IEI-UFRJ) e do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas/SP (IE-Universidade Estadual de Campinas/SP), caracterizados pela valorização de abordagens históricas e sociopolíticas acerca do desenvolvimento econômico e do papel do Estado. A Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP) e a FGV-SP paulista estariam em posições intermediárias entre o liberalismo e o desenvolvimentismo.

A questão relevante a saber é se diferentes escolas de pensamento econômico produzem decisões de política econômica afinada com o seu respectivo ideário. Em trabalho clássico sobre a influência das ideias keynesianas no mundo pós-guerra, Peter Hall (1989) chama a atenção sobre a importância das ideias econômicas sobre as decisões políticas. No Brasil, Lourdes Sola (1998) procurou estabelecer essa conexão entre ideias econômicas e sua influência nas decisões políticas de técnicos e políticos nos anos 40-64. Embora seja preciso levar em conta a hegemonia do pensamento econômico em determinado contexto histórico, ainda é importante considerar os diferentes perfis de formação e pensamento entre os economistas. No caso do Brasil dos anos 90 e 2000, marcado por políticas ortodoxas de combate à inflação, essa pergunta ainda é válida, quando se observa a experiência de política econômica nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula? De fato, o cenário do período recente é mais complexo, dada a experiência com inflação alta dos anos 80 e 90 e o fracasso das tentativas heterodoxas de combate à inflação, que acabaram condicionando um novo consenso sobre o controle da inflação.

Nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, a participação dos economistas no poder foi intensa, ocupando várias posições na estrutura burocrática estatal. Essa participação política extrapolou as arenas tradicionais de decisão econômica, como os Ministérios da Fazenda e Planejamento, mas ocupando também importantes Ministérios da gestão de políticas públicas em educação e saúde, como aconteceu no governo de Fernando Henrique Cardoso. Mais relevante, porém, do que identificar posições de poder no Estado, é saber o padrão de gestão econômica nos governos democráticos, ou seja, se há ou não mudanças na relação Estado e sociedade civil, isto é, a política econômica e os grupos de interesse. Como de fato existe uma tradição autoritária de insulamento e centralização nas arenas decisórias de política econômica, importa saber como essa tradição se mescla na dinâmica da redemocratização brasileira, marcada por crise econômica e inflação alta. Falar em continuidade e mudança na gestão econômica talvez não explique toda a complexidade econômica e política do Brasil dos anos 90 e 2000, mas pretende-se, ao menos, fazer alguns apontamentos nos limites deste trabalho.

Por enquanto, é essencial indicar que o padrão de decisão econômica brasileiro no período democrático manteve fortes traços autoritários e de insulamento burocrático de outros períodos da História brasileira,

como nos anos JK (governo Juscelino Kubitschek – 1955-1960), ligado à experiência dos grupos executivos, e nos governos militares pós-64, ligado às arenas tradicionais, como Fazenda e Planejamento. A questão relevante reside no tipo de relação entre gestão econômica e sociedade, a política econômica adotada e os interesses afetados por ela. No período autoritário 1964-1979, em que foram estabelecidas arrojadas políticas de expansão do gasto público e de obras de infraestrutura, os salários da classe trabalhadora sofreram perdas extraordinárias pelo tipo de modelo de crescimento adotado, com interdição do espaço público para contestação e reivindicação de melhores salários por meio de canais de interlocução política com o governo. De fato, observou-se no Brasil pós-64 reforço dos traços centralizadores e autoritários de outros regimes, como o Estado Novo (1937-1945).

Nos anos 80 e 90 a persistência da inflação inercial alta e descontrolada impôs sérias restrições à gestão da economia. No ciclo político-econômico dos anos 1982-1994, marcado pela incerteza econômica, mas paradoxalmente por inclusão política e de reconhecimento de novos atores e legitimidades, a lógica da política econômica orientou-se pela necessidade premente de vencer a inflação a qualquer custo. De outro lado, a experiência desastrosa de planos de estabilização de corte heterodoxo acabou aprofundando a crise econômica e o estreitamento do espaço de interlocução com os grupos de interesse. O Plano Cruzado, o mais importante plano de estabilização da transição democrática, mesmo motivado pelo bom espírito público de seus formuladores e idealizadores, pecou exatamente por sua fórmula política. Embora tenha tentado incorporar ganhos por intermédio de medidas de compensação salarial como forma de legitimar os interesses do trabalho organizado, não foi capaz de estabelecer um pacto político verdadeiramente democrático.

O governo Collor (1990-1992), eleito pelo voto popular direto, chegou ao paroxismo de um tipo de gestão de política econômica de traços tecnocráticos e autoritários. Eleito sob forte base popular, mas carente de apoio parlamentar majoritário, Collor instituiu um plano de estabilização econômica sob a liderança da economista Zélia Cardoso de Melo, de escassa carreira política, catapultada ao Ministério da Economia com a missão de combater a descontrolada hiperinflação brasileira. As duras medidas do Plano Collor provocaram enormes desarranjos sociais e econômicos, e a ex-ministra, pouco afeta à linguagem popular, se notabilizou pelo discurso técnico e de rara compreensão para o público brasileiro.

A dinâmica política da transição democrática no Brasil, caracterizada pela literatura acadêmica como uma transição sem ruptura com o regime anterior, manteve os traços autoritários e centralistas nas arenas de decisão de política econômica. No governo FHC, o caso do Conselho de Política Monetária (Copom), arena do Banco Central responsável pela decisão sobre taxas de juros da economia, ilustra um pouco essa dimensão, conforme destaca novamente Loureiro (1999). Embora, no entanto, seja possível afirmar que a gestão econômica dos governos democráticos manteve traços autoritários, não se pode minimizar o significado do regime democrático no ambiente de decisão da política econômica, caracterizado pelo processo de consolidação da democracia no Brasil. Nesse sentido, os governos da transição democrática procuraram atender às pressões da sociedade civil. Origens sociais e base política do partido que ocupa o governo têm relevância para indicar maior ou menor procura por interlocução política. O governo Collor, porém, foi extremamente marcado pelo cesarismo político e por uma gestão de política econômica de traços autoritários.

ECONOMISTAS E POLÍTICA NO BRASIL: OS ANOS 80 E 90

Os anos 80 e 90 significaram um dos momentos de maior crise econômica e social da História moderna e republicana do Brasil. Ao final do regime militar autoritário instalou-se um processo crítico de múltiplas dimensões, ou seja, c econômica e política do regime militar autoritário, aliadas a uma outra problemática de caráter estrutural: a crise do modelo de Estado nacional-desenvolvimentista (SALLUM JR.; KUGELMAS,1993). A grande crise econômica das décadas de 80 e 90 representou a quase falência do modelo de desenvolvimento econômico iniciado nos anos 30, um modelo centrado no dinamismo da intervenção estatal na economia, que com seu erros e acertos foi responsável pela industrialização do

país. Foi, portanto, uma crise do modelo de Estado desenvolvimentista, enquanto estratégia e ideologia de desenvolvimento econômico, atingindo o seu principal ator estratégico, o Estado.

Embora o Estado nacional-desenvolvimentista tenha sido eficiente na promoção da industrialização, seu legado econômico-financeiro à geração dos anos recentes foi perverso. O crescimento econômico dos anos 40-70 foi em média superior a 5% ao ano (GONÇALVES, 1998), levando o país à condição de economia industrializada e urbana. Nos anos 80, a economia brasileira estava classificada na 8^a posição no ranking do PIB mundial, mas, por outro lado, a explosão da inflação e a crise do endividamento externo, resultado direto das políticas intervencionistas do passado, levaram a uma grave crise do Estado que incapacitou a economia brasileira a um novo ciclo de crescimento. O Estado, portanto, entregue pelos militares aos civis na segunda metade dos anos 80, não possuía o mesmo fôlego financeiro do auge do Estado desenvolvimentista dos anos 70, levando ao esgotamento do projeto nacional desenvolvimentista.

Embora seja correto considerar que a inflação é um problema antigo no Brasil – foi a escalada da inflação, por exemplo, uma das razões do golpe de 1964 – foi nos anos 80 e 90 que a inflação inercial brasileira atingiu patamares de uma hiperinflação crescente e descontrolada. Segundo a jornalista econômica Míriam Leitão, em livro recente, a inflação acumulada dos anos 1979-1994 foi de impressionantes 13.342.346.717,70% (LEITÃO, 2011). A inflação brasileira nesse período foi sem dúvida, uma das maiores do mundo naqueles anos de transição, situação comparada apenas às piores experiências de hiperinflação conhecidas pela literatura especializada, como a crise econômica da Alemanha e da Hungria nos anos 20 do século 20.

O governo José Sarney (1985-1990), o primeiro governo civil da transição democrática, conviveu intensamente com a inflação alta, responsável direto pela grande instabilidade política e econômica durante seu mandato. Nos anos Sarney foram quatro planos econômicos de estabilização instituídos, dois congelamentos de preços, duas diferentes moedas – Cruzado e Cruzado Novo – e quatro diferentes ministros da Fazenda – Francisco Dornelles, Dílson Funaro, Luiz Carlos Bresser-Pereira e Maílson da Nóbrega – uma média de um ministro a cada 15 meses no cargo. Apesar do fracasso dos planos de combate à inflação, o governo Sarney estabeleceu um inovador e radical plano de estabilização econômica, o Plano Cruzado, lançado em fevereiro de 1986. O Plano Cruzado foi elaborado e concebido pelos jovens economistas inercialistas, a chamada dupla Larida, referência aos economistas André Lara Resende e Péricio Arida (ARIDA, 1986), além de contar com a colaboração de outros economistas conhecidos do círculo carioca da PUC-RJ, como Francisco Lopes (LOPES, 1986), Edmar Bacha e outros.

No período Sarney os economistas inercialistas da nova geração tiveram enorme ascendência política, liderando o processo de elaboração e de discussão do Plano Cruzado (SARDENBERG, 1987). A própria teoria da inflação inercial ainda era uma novidade nos meios acadêmicos no Brasil, tendo sido divulgado pela primeira vez em seminário internacional, nos EUA, em 1984. Com o reconhecimento político da gravidade da inflação como principal problema nacional, os economistas praticamente monopolizaram interpretações, diagnósticos e soluções para a questão inflacionária. O debate acadêmico ganhou densidade e qualidade com os economistas brasileiros especialistas num tema absolutamente complexo como a inflação. A abundância de textos sobre inflação no Brasil também chama a atenção para o fato de que o tema mobilizou paixões e mentes. A Teoria da Inflação Inercial – TII – serviu de inspiração não apenas para o Plano Cruzado, mas também para o Plano Austral, efetivado na Argentina e em Israel, sendo bem-sucedido apenas neste último país.

A teoria da inflação inercial acabou sendo incorporada na agenda da transição democrática, como solução teórica e política para a resolução da inflação, servindo de inspiração para os planos de estabilização, do Cruzado ao Plano Real, no ciclo inflacionário dos anos 1985-1993. A concepção inercial da inflação, baseada na ideia de que “o melhor previsor da inflação futura é a inflação passada” (ARIDA; RESENDE, 1986, p. 22), exigiu a adoção de medidas mais radicais, como o congelamento de preços e salários, que conquistaram a adesão popular nos momentos decisivos das políticas pró estabilização. Nos bons momentos do Cruzado e mesmo no Plano Collor, a adesão popular foi intensa, provocada pelo estímulo direto ao consumo e elevação da renda, como foi o caso especialmente do Plano Cruzado. De fato, os planos de estabilização representaram

um tipo de contrato social no Brasil, repactuando Estado e sociedade visando a consagrar a cidadania de mercado e de consumo.

Os economistas da nova geração dos anos 80 apresentam características diferentes em relação aos economistas da geração participantes do regime autoritário. Enquanto no regime militar as políticas econômicas eram postas em prática desconsiderando os interesses populares por mais renda e consumo, como foi o caso exemplar do milagre brasileiro dos anos 1968-1973, de altas taxas de crescimento do PIB, porém num contexto de grande depressão salarial e repressão política, por ser um regime político fechado às pressões populares. Na transição democrática, novos atores entram em cena na vida política, demandando reconhecimento e direitos que não podem facilmente ser ignorados, impondo, portanto, novos constrangimentos políticos às políticas de estabilização, como bem argumenta Sola (1989) ao analisar as dificuldades políticas na instituição do Plano Cruzado. Os economistas da nova geração devem considerar as pressões populares e de movimentos sociais na gestão da economia, o que não ocorria no regime autoritário.

De modo contraditório, a tensão entre racionalidade econômica e política distributiva permanece como uma questão fundamental da análise política da transição democrática. O atendimento às demandas distributivas pode implicar em prejuízo da racionalidade econômica do combate à inflação. E esse atendimento às demandas sociais não pode significar mais descontrole da inflação e assim, promover novos desequilíbrios. Ao mesmo tempo, desconsiderar interesses sociais legítimos não seria democrático. Esse equilíbrio tenso e contraditório entre racionalidade econômica e política democrática tem sido o grande problema da agenda econômica da transição democrática, desde Sarney, e também nos governos FHC e Lula. Em síntese, a complexa questão para os governos democráticos é encontrar uma fórmula política que contemple racionalidade econômica e política democrática, isto é, o combate à inflação e a ampliação dos direitos sociais e econômicos.

De fato, a transição democrática assinala um ponto de inflexão na política econômica praticada no Brasil, em que os limites racionais, fiscais e orçamentários à execução da política econômica tornaram-se evidentes. Como apontou o brilhante economista alemão Albert Hirschmann (1996) na analogia da “fuga pra frente”, os decisores do passado negligenciaram os efeitos inflacionários e fiscais de longo prazo na aplicação das políticas desenvolvimentistas, como foram os casos clássicos do Plano de Metas do Governo JK (1955-1960) e o II PND do governo Geisel (1974-1977). Na lógica expansionista e desenvolvimentista de outrora, a continuidade do desenvolvimento a qualquer custo levou o país a um ritmo rápido de modernização econômica e social, mas os custos financeiros explodiram na transição democrática.

Ao final do mandato de Sarney, em 1989, após três planos econômicos fracassados, a inflação encontrava-se no patamar de 1.972,91% acumulada ao ano, um índice muito superior ao início do período presidencial, que foi de 242,23% ao ano em 1986. Por esse motivo, difícil não considerar a crise econômica e de inflação alta a principal responsável pela desarticulação política do bloco de poder que sustentou seu governo. Essa crise do grupo político – liderado por PMDB e PFL – fracassou no objetivo de promover estabilização econômica, levando as eleições presidenciais de 1989 a uma disputa de 21 diferentes candidaturas à Presidência. Tomando como referência a noção de pactos políticos de Bresser-Pereira (1978,2004), o colapso dos planos de estabilização não permitiu a formação de um novo pacto político de desenvolvimento, envolvendo empresários, trabalhadores e governo. Embora a Constituição de 1988 represente um avanço para um novo contrato social entre Estado e sociedade no Brasil, a crise econômica promove dinâmicas de conflito distributivo que dificultam a formação de novos consensos e estabilidade.

As crises política e econômica do governo Sarney facilitaram a eleição de Fernando Collor à Presidência da República na disputada eleição de 1989, um desconhecido político de perfil outsider apresentando-se com um discurso por cima dos partidos políticos tradicionais, num claro tipo de bonapartismo periférico e populista. Seu eleitorado era formado majoritariamente pela população mais pobre do país, enquanto os mais escolarizados e de maior renda optaram pela candidatura de Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), que ficou em segundo lugar no segundo turno. Para o Ministério da Fazenda, rebatizado de Ministério da

Economia, Collor convocou a economista Zélia Cardoso de Mello, ilustre desconhecida da opinião pública brasileira. Formada em Economia pela Universidade de São Paulo (USP), com tese de Doutorado sobre a economia paulista do século 19, Zélia assumiu o Ministério da Economia com apenas 37 anos de idade e escassa experiência administrativa. Experimentou apenas uma rápida passagem pela equipe de assessoria econômica do ministro Dílson Funaro na época do Plano Cruzado e no governo do Estado de São Paulo durante a gestão de Franco Montoro (1983-1987).

A gestão de 14 meses de Zélia Cardoso à frente do Ministério da Economia durante o curto mandato presidencial de Collor foi marcado por problemas de comunicação da economista com o grande público, e no fracasso da tentativa heterodoxa de combate à inflação, com o confisco dos ativos da poupança, uma nova moeda e o congelamento de preços e salários. A postura antipática e distante da ex-ministra a tornava incompreendida pela população e mesmo pelo jornalismo econômico especializado. Raro o cidadão que conseguia entender a complexidade do Plano Collor, paroxismo de uma retórica tecnocrática coerente com o estilo político e pessoal do ex-presidente que pretendeu governar acima dos partidos políticos e do Congresso Nacional, numa versão estereotipada de populismo janista atrasado. A derrocada final do Governo Collor ocorreu após sua renúncia, em setembro de 1992.

Com o afastamento de Collor da Presidência, novamente o vice assume o poder político em condições políticas e econômicas instáveis, repetindo de certo modo a situação análoga enfrentada por José Sarney. No balanço rápido do período Itamar Franco, a política econômica em apenas dois anos de mandato notabilizou-se pela forte marca da descontinuidade, com seis diferentes ministros da Fazenda, um ministro a cada quatro meses e meio, refletindo de certo modo o estilo pessoal do ex-presidente mineiro, de personalidade difícil e teimoso. Entre os principais nomes que ocuparam o Ministério da Fazenda durante a gestão Itamar Franco (1992-1994), destaque para o deputado federal Gustavo Krause, o ex-governador do Estado do Ceará, Ciro Gomes, e finalmente o sociólogo e senador pelo PSDB paulista, Fernando Henrique Cardoso, que posteriormente se tornou o principal articulador político do Plano URV/Real, lançado em 1993.

O sociólogo FHC na condição de Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, mobilizou para sua assessoria econômica os principais economistas que haviam atuado na elaboração do Plano Cruzado no governo José Sarney. Essa continuidade na equipe formuladora do Cruzado revelou-se fundamental, e o acúmulo de experiências do que havia sido feito e principalmente do que não deveria ser feito novamente, foi decisivo para o acerto final de sucesso do Plano Real, um plano de combate à inflação inercialista, beneficiado pelos erros e acertos dos planos anteriores e tendo FHC, um líder político experiente na condução do grupo de economistas. Carlos Pio (2001) demonstrou muito bem como a rede de economistas inercialistas foi um elemento-chave para o sucesso do Plano Real, na medida em que os problemas e questões comuns a esse grupo foram objeto de intensa discussão na modelagem do Plano Real.

O GOVERNO FHC

A vitória de FHC nas eleições presidenciais de 1994 foi influenciada pelo êxito do Plano Real no combate à inflação alta. As medidas iniciais do Plano foram anunciadas ainda no decorrer de 1993, e o restante das medidas, em 1994. O abandono do congelamento geral de preços e salários, bem como o elemento surpresa e de choque que caracterizou os planos anteriores fora excluído no projeto do Plano Real. Além disso, a negociação das medidas de estabilização fiscal (Fundo de Estabilização Fiscal), com o Congresso Nacional foi um passo político e econômico relevante para a legitimidade do Plano. E por fim, a introdução da nova moeda, o real, como forma de recontratualização da economia foi realizada a partir de um processo gradual de adaptação no mercado e sociedade, diferente dos conflitos e incertezas provocados pelos planos Cruzado e Collor.

Com a vitória eleitoral nas eleições de 1994, Fernando Henrique nomeou para o Ministério da Fazenda o economista carioca Pedro Sampaio Malan, pertencente à rede de economistas inercialistas, e com experiência

prévia no governo. Formado em Engenharia Elétrica pela PUC-RJ, com Doutorado em Economia pela Universidade de Berkeley (EUA), Malan trabalhou durante o governo Collor como um dos negociadores da reestruturação da dívida externa brasileira nos termos do Plano Brady. De setembro de 1993 a dezembro de 1994, ainda no governo Itamar Franco, foi presidente do Banco Central, nomeação sugerida pelo então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Uma importante credencial de Pedro Malan foi sua experiência internacional, tendo trabalhado em relevantes agências multilaterais de cooperação, como FMI e Bird. Durante os dois mandatos consecutivos de FHC, Malan permaneceu à frente do Ministério da Fazenda, indicando grande estabilidade no cargo. A circulação internacional prévia junto a organismos financeiros multilaterais fortaleceu a condição técnica e política para sua escolha para o cargo de ministro da Fazenda.

A política econômica do governo FHC, estabelecida por Pedro Malan à frente do Ministério da Fazenda nos anos 1994-2002, baseou-se numa orientação conservadora, de inspiração ortodoxa. Basicamente centrada no combate à inflação, o Plano Real efetivamente foi exitoso no controle da alta inflação inercial brasileira. Num contexto de inflação de 30% mensais, o Plano Real empurrou os índices para menos de 6% anuais, uma vitória política importante na luta contra a inflação, problema que havia mobilizado tantos governos. Embora bem-sucedido na luta contra a inflação, a gestão FHC/Malan enfrentou severas crises financeiras internacionais, como a crise do México em 1994 e da Rússia em 1998, que provocaram abalos nos fundamentos econômicos e financeiros do Plano Real, expondo a economia brasileira à instabilidade e à vulnerabilidade econômico-financeira internacional. Em seu mandato à frente do MF, a dupla FHC/Malan comandou a política de paridade cambial no primeiro mandato (1994-98) com altos custos financeiros e aprofundando o endividamento público, conforme destacam os economistas Oliveira e Turolla (2003).

De outro lado, parece correto afirmar que se construiu no Brasil dos anos 90 um consenso em torno da necessidade de controlar a inflação. Seus impactos negativos na economia e na sociedade são reconhecidos por todos, porém, não é consenso entre economistas sobre qual política econômica a ser adotada para o controle da inflação. Durante a gestão FHC o debate entre economistas fora e dentro do governo foi intenso. No interior do governo o dilema entre estabilização e crescimento persistiu. Sallum Jr. (1999), em um artigo, organizou o debate econômico no governo FHC em dois grupos principais: os liberais-fundamentalistas, agrupados principalmente no Ministério da Fazenda e Banco Central, e os liberais-desenvolvimentistas, reunidos no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério da Reforma do Estado (Mare) e Ministério do Planejamento. Os economistas José Serra, Luiz Carlos Mendonça de Barros e Luiz Carlos Bresser-Pereira figuravam como os principais expoentes desse grupo. Os economistas Pedro Malan e Gustavo Franco, oriundos da Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro, representavam a corrente liberal.

A tradicional polêmica entre economistas de diferentes posições, concentrada na velha questão entre estabilidade econômica versus crescimento econômico foi recolocada pelos economistas do governo FHC. Para os liberais-desenvolvimentistas, a estabilização deveria ser acompanhada de maior crescimento econômico. A estabilização sem crescimento comprometeria o próprio sentido da estabilização. Para os economistas liberais-fundamentalistas era necessário priorizar a agenda da estabilidade macroeconômica e o aprofundamento das reformas orientadas para o mercado como forma de garantir maior crescimento. Os economistas da corrente desenvolvimentista sentiram-se frustrados pela condução da política econômica. Embora esse debate econômico e político estivesse fora de sistematização, esses argumentos e conflitos são representativos das disputas travadas no interior do governo FHC, expondo suas contradições e limites. No primeiro mandato esse debate ocorreu mais frequentemente do que no segundo mandato de FHC, e muitos economistas desenvolvimentistas abandonaram o governo.

Em entrevista concedida a este autor em 2008, o professor da FGV-SP, o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, reconheceu a baixa capacidade dos economistas desenvolvimentistas de influenciarem a política econômica do governo FHC (BELIEIRO JR., 2009). No interior das posições cobraram de FHC uma opção maior pela política de desenvolvimento econômico e crescimento, e não apenas pela política de estabilização

inflacionária. De fato, a agenda política de FHC no primeiro mandato estava centrada na estabilização macroeconômica, na reforma do Estado e nas chamadas reformas orientadas para o mercado, de inspiração neoliberal. As privatizações de empresas estatais e as mudanças no papel do Estado na economia atendiam a esses propósitos, porém mesmo num contexto de esvaziamento do papel do Estado, FHC procurou responder às críticas de que seu governo não tinha políticas de desenvolvimento econômico, quando foi criado o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, no segundo mandato. Ainda assim, não foi responsável por um maior crescimento da economia nos anos 1998-2002.

A opção política do governo FHC pelas políticas de estabilização da inflação, em detrimento de uma política de maior estímulo ao desenvolvimento e crescimento da economia, acabou produzindo desempenho irregular da economia brasileira. Mercado de trabalho e renda duramente afetados pelo baixo crescimento da economia. Embora a estabilização macroeconômica consiga produzir ganhos positivos e difusos de renda e de bem-estar, a estabilização sozinha não promove desenvolvimento econômico e social. Também na oposição entre estabilização versus crescimento está implícita a ideia de que a estabilização é racional e bem-orientada, enquanto o crescimento é emocional e de fundo populista; portanto, haveria uma superioridade das políticas de estabilização econômica diante das políticas expansionistas do passado.

Para garantir a racionalidade e equilíbrio das políticas de estabilização seria necessário separar a política da política econômica, ou seja, o mundo dos interesses e a razão técnica. Como se sabe, esses argumentos em defesa da racionalidade da política econômica ortodoxa coadunam-se com ideias conservadoras de política econômica e em defesa da autonomia das arenas de decisão econômica da esfera política. Argumentos em defesa da superioridade dos mercados contra a ineficiência da política democrática (LOUREIRO; ABRÚCIO, 2012). Nesse contexto, a autonomia das arenas de decisão econômica no governo FHC, como o Conselho de Política Monetária (Copom) e outros, foi a escolha política encontrada para garantir a efetivação e continuidade da política econômica, mesmo diante dos custos sociais, econômicos e políticos que a política de estabilização promove.

Considerando agora as posições ocupadas na alta administração pública federal, a participação dos economistas no governo FHC foi ampla, geral e irrestrita. O quadro a seguir mostra como esses profissionais ocuparam hegemonicamente os principais cargos do alto escalão do Estado. Os economistas não monopolizaram apenas as arenas tradicionais da gestão econômica, como os Ministérios da Fazenda, Planejamento e Banco Central, mas também os mais importantes Ministérios da gestão social de relevantes políticas públicas, como Saúde e Educação. O economista Paulo Renato Souza ocupou o Ministério da Educação durante os dois mandatos de FHC, e José Serra, além do Ministério do Planejamento, ocupou o Ministério da Saúde no segundo mandato do ex-presidente FHC. Bresser-Pereira também ocupou dois ministérios, o de Reforma do Estado e o de Ciência e Tecnologia. Embora essa realidade indique uma caracterização de um governo tecnocrático, controlado por um grupo de técnicos nas principais posições de poder, os elementos clientelistas e de disputa política não estavam ausentes da dinâmica política da era FHC, como mostra sua composição política e base de apoio no Congresso Nacional, típico do presidencialismo de coalizão brasileiro, como abordaram Figueiredo e Limongi (2001) em estudo clássico.

Nome	Cargo	Período	Formação	Pós-Graduação
André Lara Resende	Pres. BNDES	De abril a novembro de 1998	Economia (PUC-RJ)	MIT (EUA)
Edmar Bacha	Pres. BNDES	De janeiro a novembro de 1995	Economia (UFMG)	Yale (EUA)
Pedro Malan	Min. Fazenda	De janeiro de 1995 a dezembro de 2002	Eng. Elétrica (PUC-RJ)	Berkeley (EUA)
Gustavo Franco	Pres. Banco Central	De agosto de 1997 a março de 1999	Economia (PUC-RJ)	Harvard (EUA)
Persio Arida	Pres. Banco Central	De janeiro a junho de 1995	Economia (USP)	MIT (EUA)
Francisco Lopes	Dir. Banco Central	De janeiro de 1995 a janeiro de 1999	Economia (PUC-RJ)	Harvard (EUA)
José Serra	Min. Planejamento; Min. Saúde	De janeiro de 1995 a abril de 1996; de março de 1998 a fevereiro de 2002	Economia (USP)	Cornell (EUA)
Luiz Carlos M. de Barros	Pres. BNDES; Min. Comunicações	De novembro de 1995 a abril de 1998; 1998	Engenharia de Produção (USP)	Economia (Unicamp)
Paulo Renato	Min. Educação	De janeiro de 1995 a dezembro de 2002	Economia (UFRGS)	Economia (Unicamp)
José Roberto M. de Barros	Secr. Ex. Ministério da Fazenda	De janeiro de 1995 a dezembro de 1998	Economia (USP)	USP
Andrea Calabi	Pres. BNDES	De julho de 1999 a fevereiro de 2000	Economia	Califórnia (EUA)
Bresser-Pereira	Min. Ref. Estado; Min. Ciência e Tecnologia	De janeiro de 1995 a dezembro de 1998; de janeiro a julho de 1999	Direito (USP)	Economia (USP)

Quadro 1 – Economistas no Governo FHC (1995-2002)

Fonte: Os autores.

O GOVERNO LULA

O ex-líder operário Lula, eleito em 2002 à Presidência da República, pretendeu reorientar o foco de atuação do Estado e das políticas públicas, segundo uma nova constelação política e ideológica do seu partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), e dos grupos políticos e movimentos sociais de sua base de apoio. Mesmo, no entanto, com a mudança causada pela vitória eleitoral de um grande partido de esquerda e um marco simbólico relevante na mudança do poder político do país, num primeiro momento, como se sabe, a política econômica do primeiro mandato de Lula foi de verdadeira continuidade em relação ao governo de seu antecessor. Os principais fundamentos ou pilares da macroeconomia da estabilização, o chamado tripé básico da estabilização macroeconômica: câmbio livre e taxa de juros elevada, superávit de contas públicas e metas rígidas de inflação, foram mantidos. Como escreveu Bresser-Pereira (2007), essa macroeconomia foi responsável pela estagnação da economia brasileira. A perplexidade com a política econômica do PT foi ampla entre economistas, a exemplo de Paulani (2008).

Embora a condução da política econômica no primeiro mandato de Lula não tenha sido responsabilidade de um economista ortodoxo típico, com formação nas principais escolas de Economia do pensamento neoclássico dos EUA como foram os economistas de FHC, Antônio Palocci é médico de formação acadêmica. Sua trajetória política foi realizada na militância político-partidária e antes de ministro da Fazenda de Lula, foi prefeito de Ribeirão Preto (SP) e deputado federal. Importante entender, contudo, as razões políticas e econômicas para a escolha de Palocci pela política econômica conservadora e prudente que adotou. Como revela em livro (PALOCCI, 2007), a conjuntura econômica nacional e internacional era de muita incerteza dos mercados com a gestão do PT na economia. Amparado pela assessoria de economistas, optou-se por uma política econômica de segurança e continuidade com a política anterior.

Entre os anos 2003-2006 a política econômica, liderada por Lula e Palocci, adotou os mesmos fundamentos do governo FHC, priorizando a estabilização econômica e o controle da inflação. Os resultados dessa política foi o baixo crescimento econômico dos primeiros anos de Lula. As eleições de 2002 foram de incerteza para os mercados financeiros, e os medos da gestão do PT na economia aumentaram os temores com o retorno da inflação alta e possíveis rupturas com o sistema financeiro. O governo do PT, partido formado

na retórica política de rejeição às medidas impopulares de combate à inflação, foi obrigado a adotá-las para acomodar os mercados e agentes econômico-financeiros, sem radicalismo como se imaginava ou como se esperava por muitos.

A relação política do governo Lula com a política econômica foi também marcada por tensões e conflitos entre a lógica de legitimação política do novo governo e a lógica econômica de responsabilidade fiscal e controle da inflação. Mesmo num contexto de pressões políticas, a política econômica do governo Lula aprofundou a política do tripé macroeconômico, por meio de corte de gastos públicos e investimentos e aumento do superávit primário das contas públicas, orientações condizentes com os princípios da Carta ao Povo Brasileiro, articulada no seio das eleições de 2002 pelo ex-ministro (PALOCCI, 2007). A coalizão política vencedora, liderada pelo PT e aliados de partidos e movimentos sociais de esquerda, exigia novos mecanismos de participação e consulta nas decisões políticas, e o estímulo a políticas de desenvolvimento econômico e social. Por isso, as tensões entre duas lógicas opostas, da inclusão e da estabilização.

De modo contraditório, a gestão petista na economia procurou equilibrar os interesses de capital e trabalho. A política econômica não rompeu com a dimensão financeira do modelo de ajuste e ao mesmo tempo medidas de incentivo à renda do trabalho tornaram possíveis ganhos salariais relevantes. O PT, como partido de base popular que se originou de um processo legítimo de baixo para cima, e seu líder máximo, Lula, souberam equilibrar essas tensões e conflitos entre legitimação e acumulação.

O controle da inflação no esquema do modelo do tripé necessita de medidas impopulares, como queda da atividade, da renda e do consumo. Com taxas de juros elevadas, difícil não considerar os impactos negativos nas expectativas de maior crescimento da economia. O crescimento do PIB no primeiro mandato de Lula, de 3,5% em média, foi resultado dessa política. Ainda assim, o resultado melhor do que FHC de 2,5%. No segundo mandato, o desempenho da economia apresentou os melhores resultados da transição democrática com crescimento de 4,6%, alavancados pelo acesso ao crédito, aumento da renda e as boas condições econômicas internacionais. Políticas de acesso ao crédito e incentivo a obras públicas fortaleceram a capacidade do Estado em adotar políticas de inspiração neodesenvolvimentista, numa versão brasileira do *bringing the state back in* (1994).

De fato, o governo Lula soube flexibilizar medidas de controle da inflação com adoção de políticas exitosas de distribuição da renda, seja por meio das políticas sociais de transferência de renda como o Bolsa Família (BF), seja mediante o impulso à renda do trabalho por intermédio do salário-mínimo, que obteve crescimento de mais de 50% acima da inflação. O processo decisório de políticas públicas experimentou momentos de maior participação social e política. Pode-se claramente afirmar que durante o governo Lula adotou-se maior expediente participativo e de negociação com setores da sociedade civil. O caso da política salarial ilustra um pouco essa dimensão participativa, assegurando a participação dos sindicatos na política de valorização dos salários. Na política industrial, Toni (2015) mostrou como a participação do empresariado nacional setorial foi decisiva na efetivação dessa política. No governo FHC os vínculos sociais e políticos do partido no poder eram menores, o que ajuda a explicar um pouco a menor participação política e social no interior do governo.

Nesse aspecto os vínculos políticos do governo Lula com os movimentos sociais foi um ingrediente relevante da relação Estado/sociedade durante a gestão petista. Muitas pressões e demandas de grupos sociais e sindicais funcionaram positivamente na dinâmica política na pressão por políticas públicas e na relação do Estado com esses grupos sociais organizados. Na perspectiva de aliança de classes entre capital e trabalho, o BNDES, instituição central de estímulo às políticas de desenvolvimento, articulou-se com o empresariado nacional financiando fusões e aquisições de empresas, assegurando ao capital nacional posição vantajosa na arquitetura econômica do governo. Na Presidência do banco, economistas de perfil desenvolvimentista foram indicados, como Carlos Lessa, da UFRJ, que permaneceu 22 meses no cargo, e Luciano Coutinho, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), ocupando a Presidência da instituição durante os anos Lula e todo o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2010-2014).

No caso da política econômica do governo Lula, importante mencionar a mudança provocada pela ascensão de Guido Mantega ao cargo de ministro da Fazenda em 2006, em substituição ao ex-ministro Antônio Palocci. Antigo assessor econômico de Lula em outras eleições e economista orgânico do PT, Mantega nunca havia ocupado cargos públicos, tendo breve passagem pelo Ministério do Planejamento de Lula, antes de ser nomeado para o MF. De perfil claramente desenvolvimentista, com formação em Economia e Ciências Sociais pela USP, defendeu tese de Doutoramento em Sociologia na USP sobre o pensamento econômico marxista brasileiro, convertida em livro (MANTEGA, 1984). O sociólogo Fernando Henrique Cardoso e o economista Bresser- Pereira foram membros participantes de sua banca de avaliação de tese.

A partir de Guido Mantega na condução da política econômica do governo Lula, iniciativas de caráter neodesenvolvimentista foram efetivamente postas em prática, como o estímulo ao mercado interno por meio do consumo de bens duráveis, políticas de acesso ao crédito, incentivos fiscais e outras medidas de estímulo econômico, como a construção de casas populares e obras de infraestrutura, centrais na recuperação e crescimento econômico e da renda. O desempenho do PIB no segundo mandato, de 4,6%, mostrou-se favorável mesmo num cenário de crise internacional como foi após 2008, e a dimensão positiva das políticas nacionais em resposta à crise colocou a economia brasileira numa posição favorável diante de outras economias nos anos 2000. Considerando os aspectos contraditórios e polêmicos da política econômica de Lula durante o segundo mandato, a constelação de fatores políticos e econômicos nacionais e internacionais acabou promovendo maior crescimento econômico e distribuição de renda, nos limites colocados pela coalizão política e social do governo.

Por fim, o desempenho econômico dos governos democráticos dos anos 80, 90 e 2000, quando comparado com outros governos da História recente, ainda foi pior. Durante o auge das políticas desenvolvimentistas de JK, Getúlio Vargas e os governos militares pós-64, a economia brasileira cresceu a taxas contínuas de 5,0% ao ano em média, porém um crescimento de caráter extremamente concentrador e um padrão de políticas insuladas da sociedade. Embora se deva reconhecer as dificuldades econômicas e financeiras legadas pelo regime militar autoritário aos civis, como a inflação e o endividamento externo, o processo de redemocratização política brasileiro tem sido capaz de promover mudanças na relação Estado e sociedade civil, a partir de ordem constitucional democrática e sobretudo, ativando políticas de redução das desigualdades sociais e regionais do país. Mesmo diante de desafios importantes para uma sociedade em desenvolvimento, a articulação entre crescimento, distribuição de renda e justiça social como fórmula possível para o Brasil democrático.

Nome	Cargo	Período	Formação	Pós-Graduação
Dilma Rousseff	Min. Minas e Energia; Min. Casa Civil	De janeiro de 2003 a junho de 2005; de junho de 2005 a março de 2010	Economia (UFRGS)	—
Cristovam Buarque	Min. Educação	De janeiro de 2003 a janeiro de 2004	Engenharia (UFPE)	Economia (Sorbonne-França)
Eduardo Campos	Min. Ciência e Tecnologia	De janeiro de 2004 a junho de 2005	Economia (UFPE)	—
Fernando Haddad	Min. Educação	De julho de 2005 a janeiro 2012	Direito (USP)	Mestrado em Economia e Doutorado em Filosofia pela USP
Guido Mantega	Min. Planejamento; Min. Fazenda	De janeiro de 2003 a novembro de 2004; 2006-fim do governo Lula	Economia e Ciências Sociais (USP)	Sociologia (USP)
Reinhold Stephanes	Min. Agricultura	De março de 2007 a março de 2010	Economia (UFPR)	Desenvolvimento Econômico (Cepa/OEA)
Romero Jucá	Min. Previdência Social	De março a julho de 2005	Economia (Universidade Católica de Pernambuco)	Pós-Graduação em Engenharia Econômica
Samuel Pinheiro	Secretaria de Assuntos Estratégicos	De outubro de 2009 a dezembro de 2010	Direito (UFRJ)	Economia (Universidade de Boston - EUA)
Carlos Lessa	Pres. BNDES	De janeiro de 2003 a novembro de 2004	Economia (Universidade do Brasil)	Unicamp
Luciano Coutinho	Pres. BNDES	2007 – fim do governo Lula	Economia (USP)	Cornell (EUA)
Antônio Palocci	Min. Fazenda	De janeiro de 2003 a março de 2006	Medicina (USP)	—

Quadro 2 – Economistas no Governo Lula (2003-2010)

Fonte: Os autores.

CONCLUSÕES

A experiência dos governos democráticos de FHC e Lula, liderados por duas diferentes personalidades políticas, com histórias cruzadas na luta pela democracia no Brasil, representa um rico momento para análises de economia e política. A análise integrada da esfera econômica com a esfera política, referência na tradição clássica de economia política, revela uma realidade complexa e desafiadora para as Ciências Sociais. As questões levantadas no trabalho procuraram atender a essa indagação, uma abordagem de sociologia política das questões econômicas. Neste caso, o objetivo do artigo foi discutir a participação política dos economistas no poder político, reconhecendo aspectos já abordados como trajetórias, valores e origens sociais, mas procurando fazer alguns apontamentos sobre a relação entre política econômica e política democrática. Conscientes de nossas limitações, o intento principal foi contribuir minimamente para o debate sobre o Brasil contemporâneo.

A partir de 1994 com a ascensão de FHC e depois com Lula em 2002, o Brasil conquistou finalmente a estabilidade econômica. Nos anos 90 e 2000 consagraram a reorganização das contas públicas e maior inclusão social. Os impactos positivos gerados com estabilidade da inflação se completam com a universalização de direitos sociais e de melhoria na renda. Todos esses fenômenos somados ajudam a fortalecer a democracia brasileira. Os anos 90 e 2000 também representam um momento de maior amadurecimento político entre as principais elites políticas, PSDB e PT, na medida em que temas como a estabilidade e controle de preços tornaram-se consenso. Os dois partidos vêm polarizando a disputa política no Brasil desde 1994. Em muitos aspectos, muitas políticas de FHC e as políticas de Lula podem ser vistas muito mais como complementares do que de oposição, porém os vínculos sociais, de valores políticos e de história partidária são importantes para se compreender diferenças e semelhanças entre os dois principais partidos brasileiros, o PSDB e o PT.

Não se deve desconsiderar o valor político e social da estabilidade inflacionária e de preços. Para uma sociedade que viveu dramaticamente a experiência da inflação alta como a brasileira, a estabilidade econômica é um fato positivo que ajuda a construir a cidadania no Brasil. O governo FHC teve o mérito de mobilizar

energias e saberes para esta finalidade, no entanto os desafios ainda são igualmente grandes na área de educação, saúde e garantia de melhores condições de vida para a população. Os avanços sociais do governo Lula ainda não são suficientes para garantir democracia social verdadeira no país. A Constituição de 1988 promoveu uma grande agenda de políticas públicas no país e um processo contínuo que fortalece mecanismos de participação e controle social.

A agenda neoliberal de FHC e a agenda social-distributiva de Lula se completam num esforço comum de uma geração para atender às promessas da transição democrática e da Constituição de 1988. Uma Constituição que aponta para um Estado democrático e participativo e uma sociedade justa e igualitária. Projeto político e social que experimenta contradições e tensões diante dos conflitos sociais de uma sociedade desigual e complexa como a brasileira. Por fim, os economistas como elites políticas têm seu quinhão de responsabilidade nos avanços obtidos nas últimas décadas. No regime democrático, os processos decisórios são mais bem compreendidos e legítimos quando compartilhados social e politicamente por mais atores sociais e políticos. A ciência econômica como saber político deve incorporar positivamente o valor da democracia social política como requisitos essenciais para uma boa governança econômica.

REFERÊNCIAS

- ARIDA, Persio (Org.). *Brasil, Argentina e Israel: inflação zero*. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- ARIDA, Pérssio; RESENDE, André Lara. Inflação inercial e reforma monetária. In: ARIDA, Pérssio et al. *Inflação zero: Brasil, Argentina, Israel*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BELIEIRO JR., J. C. M. Política e economia no Brasil contemporâneo: entrevista com Luiz Carlos Bresser-Pereira. *Tabulae, Revista de Filosofia*, Curitiba, ano 3, n. 6, 2009.
- BENEVIDES, Maria Victória. *Governo JK: desenvolvimento econômico e estabilidade política*. São Paulo: Paz e Terra, 1979.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *O pensamento econômico brasileiro 1930-1964: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2000.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. História, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: Ed. 34, 2005.
- _____. *Macroeconomia da estagnação*. São Paulo: Ed. 34, 2007.
- _____. *O colapso de uma aliança de classes*. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- COLISTETE, Renato. O desenvolvimento cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Revista do IEA/USP*, São Paulo, 15, (41), 2001.
- DINIZ, Eli. *Empresariado, Estado e capitalismo no Brasil 1930-1945*. São Paulo: Paz e Terra, 1978.
- EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- GONÇALVES, Reinaldo. *A herança e a ruptura: cem anos de política econômica e propostas para mudar o Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Relações executivo-legislativo na ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.
- HALL, Peter. *The Political Power of Economic Ideas: keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- HIRSCHMAN, Albert. *Sobre a economia política do desenvolvimento latino-americano*. Auto-subversão. São Paulo: Cia das Letras, 1996.
- LEITÃO, Miriam. *A saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda*. Rio de Janeiro: Record, 2011.
- LOPES, Francisco. *O choque heterodoxo: combate à inflação e reforma monetária*. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. *Revista de Economia Política*, v. 32, n. 4 (129), 2012.
- _____. Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, n. 24 (1), 2004.
- LOUREIRO, Maria Rita; DOS SANTOS, Francisco; GOMIDE, Alexandre Á. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76, 2011.
- LOUREIRO, Maria Rita. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo FHC. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 41, (14), 1999.
- _____. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.
- LOVE, Joseph. *A locomotiva: São Paulo na Primeira República 1889-1930*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. 2. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1984.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1997.
- OLIVEIRA, Gustavo; TUROLLA, Francisco. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 15, n. 2, 2003.
- PALOCCI, Antônio. *Sobre formigas e cigarras*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.
- PAULANI, Leda. *Brasil Delivery*. São Paulo: Ed. Boitempo, 2008.
- PIO, Carlos. Estabilização heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, 2001.
- SALLUM JR., Brasílio; KUGELMAS, Eduardo. O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80. In: SOLA, Lourdes (Org.). *Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e neodesenvolvimentismo. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 11, n. 2, 1999.
- SARDENBERG, Carlos Aberto. *Aventura e agonia: nos bastidores do Cruzado*. São Paulo: Cia das Letras, 1987.
- SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SOLA, Lourdes. *Idéias econômicas, decisões políticas*. São Paulo: Ed. da USP, 1998.
- SOLA, Lourdes. Limites políticos ao choque heterodoxo no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 9, 1989.
- TONI, Jackson de. Uma nova governança no padrão de relacionamento público-privado na política industrial brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 55, 2015.