



Revista de Sociologia e Política

ISSN: 0104-4478

EditoriaRSP@ufpr.br

Universidade Federal do Paraná

Brasil

Nunes, Wellington

Uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil dos anos 1990

Revista de Sociologia e Política, vol. 24, núm. 59, septiembre, 2016, pp. 67-89

Universidade Federal do Paraná

Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23847413004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Wellington Nunes

## Resumo

Este artigo trata do predomínio de uma estratégia de desenvolvimento de cunho neoliberal no Brasil dos anos 1990 com duplo objetivo: 1) mostrar que, embora o cenário apresentasse desafios incontornáveis como a “reestruturação produtiva” e a “globalização”, a alternativa neoliberal não era a única disponível; 2) sugerir que, para entender como e por que um determinado tipo de estratégia de desenvolvimento é escolhido em determinada sociedade, é preciso ter em conta, também, o papel central desempenhado pelas elites estatais. O método utilizado foi um estudo aprofundado de caso, com fontes documentais, biográficas e bibliográficas. Divergindo com parte da literatura, os resultados permitem sustentar as duas hipóteses centrais deste trabalho: 1) havia no Brasil uma estratégia nacional de desenvolvimento (qualitativamente distinta tanto do “velho” desenvolvimentismo quanto da alternativa neoliberal) desde o início dos anos 1990; 2) o processo de implantação de uma estratégia de cunho neoliberal não foi respaldada por um consenso empresarial em torno dessa alternativa. A análise empreendida aponta para a importância de se considerar a presença de uma elite estatal subjetivamente orientada para entender a escolha do tipo de estratégia adotado naquele período.

PALAVRAS-CHAVE: empresariado; IEDI; neoliberalismo; neodesenvolvimentismo; elites estatais.

Recebido em 27 de Março de 2015. Aceito em 30 de Maio de 2015.

## I. Introdução<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Agradeço aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

Na literatura que lida com grupos empresariais organizados como atores na esfera política há duas proposições bastante influentes quando o assunto é a adoção de uma estratégia de desenvolvimento de cunho neoliberal no Brasil dos anos 1990: de um lado, a proposição de um consenso empresarial em torno de uma “agenda neoliberal” (Diniz 1997; 1999; 2002; Diniz & Boschi 2003; 2007; Bresser-Pereira & Diniz 2009); de outro, a da ausência de uma estratégia nacional de desenvolvimento que pudesse servir como alternativa àquela que foi implementada (Bresser-Pereira 2006; Bresser-Pereira & Diniz 2009).

Este artigo trata do predomínio de uma estratégia de desenvolvimento de cunho neoliberal no Brasil dos anos 1990 e um dos seus objetivos é mostrar que, embora o cenário apresentasse desafios incontornáveis como a “reestruturação produtiva” e a “globalização”, a alternativa neoliberal não era a única disponível. Subordinadas a esse objetivo estão duas hipóteses: 1) havia no Brasil uma estratégia nacional de desenvolvimento<sup>2</sup> (qualitativamente distinta tanto do “velho” desenvolvimentismo quanto da alternativa neoliberal) desde o início dos anos 1990; 2) a implantação de uma estratégia de cunho neoliberal não foi respaldada por um consenso empresarial em torno dessa alternativa<sup>3</sup>.

O segundo objetivo é sugerir que, para entender por que um determinado tipo de estratégia de desenvolvimento é adotado em determinada sociedade, em dada conjuntura, é preciso ter em conta, também, o papel central desempenhado pelas elites estatais<sup>4</sup>. Aqui a hipótese subordinada é que a presença de uma elite

<sup>2</sup> A expressão é utilizada como sinônimo de projeto nacional de desenvolvimento por envolver, além dos empresários, o Estado e os trabalhadores. Além disso, sua utilização facilita o diálogo com os defensores da segunda proposição citada há pouco (a ausência de uma “estratégia

nacional de desenvolvimento” no período), como veremos mais adiante.

<sup>3</sup> Neste artigo, o termo neoliberal refere-se especificamente às prescrições do chamado “Consenso de Washington”. Portanto, “estratégia de desenvolvimento de cunho neoliberal” quer dizer inspirada naquelas prescrições, ainda que a estratégia em questão possa ter assumido um caráter específico. Esse assunto é tratado mais detidamente na seção II.

estatal subjetivamente orientada pode ajudar a explicar por que e de que forma uma estratégia de desenvolvimento de cunho neoliberal (o Plano Real) foi escolhida, formulada e implementada a partir de meados da década de 1990<sup>5</sup>.

Para cumprir os referidos objetivos, o artigo está dividido em cinco seções, além desta introdução e das conclusões. Na primeira recuperamos brevemente, a título de contextualização, um problema clássico da literatura que trata do empresariado como ator político no Brasil. Na segunda reconstruímos o argumento que caracteriza a relação entre o empresariado e a “agenda neoliberal” no país, a ser problematizado neste trabalho. Na seção seguinte, com base em um estudo de caso e na análise da literatura pertinente, delineamos os dois tipos de estratégias de desenvolvimento disponíveis no Brasil no início dos anos 1990. Na quarta seção analisamos alguns dos conflitos gerados pelo processo de implantação de uma estratégia de desenvolvimento de cunho neoliberal naquele período. Na última seção abordamos o papel das elites estatais na definição do tipo de estratégia de desenvolvimento a ser seguido em determinada sociedade e analisamos o caso específico do Plano Real e seus agentes.

## II. O empresariado como ator político no Brasil

<sup>4</sup> A expressão “elites estatais” (de forma genérica) refere-se aos agentes econômicos do Estado, aqueles que – por sua posição – possuem poder para decidir (ou influenciar na decisão) acerca do tipo de estratégia de desenvolvimento a ser seguido em dada sociedade.

<sup>5</sup> No caso específico do Plano Real, a elite estatal que formulou e implementou essa estratégia foi composta por: André Lara Resende, Clóvis Carvalho, Edmar Bacha, Gustavo Franco, Pedro Malan, Synesio Sampaio Goes Filho e Winston Fritsch, além do próprio Fernando Henrique Cardoso.

A produção acadêmica referente ao empresariado como ator político no Brasil é imensa e suas origens, muito provavelmente, remontam aos trabalhos de Jaguaribe (1958) e Sodré (1958). Há mais de meio século os trabalhos clássicos desses autores deram o pontapé inicial a um debate que Mancuso (2007a, p.131) sintetizou na seguinte questão: “O empresariado que opera no Brasil é um ator político ‘forte’ ou ‘fraco’?”

Esse debate continuou nas décadas seguintes, com geração após geração de pesquisadores renovando o estoque de informações acerca da força ou da fragilidade do empresariado atuante no Brasil. Tendo em vista os objetivos definidos anteriormente, interessa-nos recuperar brevemente o cerne dos argumentos das duas gerações mais recentes desse debate. Começamos pelos partidários da tese da fragilidade política.

Essa geração de pesquisadores, em sua maioria brasilianistas (Schneider 1997; 2004; Weyland 2001; Kingstone 2001; Doctor 2002; Power & Doctor 2002), defende, basicamente, que a fragilidade política do empresariado brasileiro deriva de sua dificuldade crônica em agir coletivamente. Além disso, é unânime ao apontar a origem dessa dificuldade e, por consequência, da debilidade política do empresariado que atua no Brasil: o sistema corporativo de representação de interesses (Mancuso 2007a, pp.134-135).

A geração seguinte (Oliveira 2003; Mancuso 2004; 2007b; Mancuso & Oliveira, 2006), por sua vez, tratou de questionar as duas teses centrais defendidas pelos brasilianistas: 1) a incapacidade de o empresariado brasileiro agir coletivamente e (2) o sistema corporativo de representação como suposta causa dessa incapacidade. Esses trabalhos demonstraram não só “um processo de organização e mobilização notável” de parte do empresariado brasileiro nos anos 1990, mas também que esse processo ocorreu sob a vigência do sistema corporativo de representação de interesses. Mais do que isso: com a entidade de representação industrial de grau máximo do corporativismo – a Confederação Nacional da Indústria (CNI) – assumindo o papel de “empreendedor político” (Hardin 1982); justamente o órgão de cúpula daquele sistema de representação que é apontado pelos brasilianistas como sendo a causa da debilidade política do empresariado (Mancuso 2007a, pp.136-137).

Por outro lado, Bianchi (2004, pp.102-103), ao abordar o problema do empresariado como ator político na América Latina (“associativismo empresarial latino-americano”, em suas palavras) sustenta que teriam sido superadas

tanto as teses de uma “subalternidade passiva” (que caracterizariam um empresariado economicamente frágil, dependente dos favores estatais e incapaz de se constituir em direção política e intelectual de uma sociedade) quanto as de uma “atividade hegemônica” (segundo a qual o empresariado latino-americano poderia se contrapor aos interesses oligárquicos e multinacionais convergendo-se em motor do desenvolvimento econômico e político autônomos).

Ainda de acordo com o autor, ambos os lados partilharam dos mesmos pressupostos analíticos de um tipo ideal de burguês europeu do século XIX, além de apresentarem um quadro caricato do empresariado latino-americano. Essas análises deixaram de captar a particularidade do desenvolvimento capitalista da América Latina e de seus atores sociais. Além disso, segue o autor, essas visões seriam fortemente “essencialistas” (por se remeterem a atributos inatos) que, da mesma forma que uma “teoria da predestinação, indicaria os indivíduos fadados a queimar no inferno do subdesenvolvimento ou usufruir o paraíso do progresso econômico e político” (Bianchi 2004, p.103).

De nossa parte, embora concordemos com a argumentação do autor no que se refere a inutilidade analítica de pressupostos “essencialistas”, não estamos totalmente convencidos de que o problema da “subalternidade passiva” vs. “atividade hegemônica” esteja devidamente superado.

Mais precisamente, ao considerarmos o empresariado como ator político acreditamos ser possível encontrar algumas teses recentes que atribuam, ao empresariado nacional, características que podem ser sintetizadas, grosso modo, nos rótulos de “subalternidade passiva” (Bianchi 2004) ou de “debilidade política” (Mancuso 2007a; 2007b). Embora os defensores dessas teses não se utilizem dessa terminologia, algumas interpretações sobre a atuação política do empresariado brasileiro durante os anos 1990, realizadas por eles, nos autorizam a fazê-lo. Este é o assunto da seção seguinte.

### **III. O empresariado e a “agenda neoliberal” no Brasil**

Há uma vasta produção acadêmica disponível quando o assunto é a atuação política do empresariado no Brasil durante a década de 1990. Não obstante, para os nossos propósitos, nos interessam duas importantes proposições, a nosso ver inter-relacionadas: 1) um consenso empresarial em torno de uma “agenda neoliberal” e (2) a ausência de uma estratégia nacional que pudesse servir como um projeto alternativo de desenvolvimento. Vejamos, brevemente, a construção de cada um desses argumentos, começando pelo consenso empresarial.

#### *III.1. Consenso e conformismo*

De acordo com Diniz (1999, pp.165-167), a partir do início dos anos 1990, além do aumento dos fluxos financeiros e da disponibilidade de capitais, em um contexto externo, teria se afirmado, internamente, a “supremacia do neoliberalismo”. Tal supremacia poderia ser observada em um “ponto de inflexão” caracterizado pela “estruturação de um movimento em torno da necessidade de se romper com a ordem antiga” com vistas à “implantação de um modelo econômico centrado no mercado”. A referida ruptura teria ocorrido durante o governo Collor (1990-1992), com uma “drástica redefinição da agenda pública”, e se aprofundado no primeiro governo Cardoso (1995-1998).

No que se refere ao posicionamento do empresariado diante dessa mudança de cenário, ainda de acordo com a autora, até o final do primeiro governo Cardoso os industriais teriam mantido uma “postura de adesão à agenda neoliberal” e, apesar de criticarem alguns aspectos da política governamental (abertura abrupta da economia e altas taxas de juros, por exemplo), estiveram

“alinhados com o Governo Federal”, além de apoiarem “maciçamente” a reeleição do presidente nas eleições de 1998 (Diniz 1999, pp.170-171).

Ponto de vista semelhante é defendido por Diniz e Boschi (2003, p.25), para quem as “principais entidades empresariais” teriam mantido seu apoio à agenda do governo, com o “êxito do plano real” garantindo a “unidade do conjunto da classe em torno da estabilidade econômica, a despeito do sacrifício imposto a alguns setores”. Diniz (2002, p.257) vai mais longe ao sustentar que a “adesão aos princípios básicos do neoliberalismo”, por parte das principais entidades de classe do empresariado, remontaria “à campanha contra a estatização da economia, entre 1975 e 1985”<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Para uma interpretação distinta desse período, ver Cruz (1997) e Codato (1995), entre outros.

Como é possível perceber, os autores sustentam o predomínio de uma posição consensual – por parte do empresariado de modo geral – em relação àquilo que é chamado ora de agenda neoliberal, ora de postura neoliberal, ora de reformas neoliberais ou reformas orientadas para o mercado. A nosso ver, essa posição consensual está menos relacionada a uma concordância generalizada entre os empresários de todos os setores, no que se refere aos preceitos neoliberais, do que com a atribuição de uma certa fragilidade política aos setores prejudicados pela mudança de estratégia, que os torna incapazes de reagir. Tratemos, brevemente, desse aspecto.

No que se refere à reação organizada dos setores prejudicados pela estratégia adotada pelo governo, Diniz (1999, p. 171) sustenta que teria havido um “esvaziamento” e, inclusive, “certa omissão”, por parte das principais entidades empresariais. Em outro trabalho a autora ressalta a não formação de uma “coalizão de perdedores”, apesar do “impacto negativo sobre alguns segmentos e do alto custo imposto a alguns empresários e mesmo a setores inteiros do universo industrial” (Diniz 2002, p.257). Por sua vez, Diniz e Boschi (2003, p.25), argumentam que nem mesmo a avaliação, por parte de lideranças industriais, de que a “abertura descontrolada” teria provocado o “aumento da vulnerabilidade externa da economia” e levado à bancarrota setores inteiros da economia, entre 1995-1998, teria sido suficiente para desencadear um “movimento de resistência organizado”.

Bresser-Pereira e Diniz (2009, p.89) resumem o argumento ao sustentarem que “a análise da atuação do setor empresarial nesta fase” (década de 1990) teria reforçado a “principal conclusão” dos estudos que analisaram a trajetória do empresariado brasileiro, ao longo das várias fases de nosso processo de industrialização: “sua fraqueza como ator coletivo”. O que, por sua vez, poderia ser explicado “por uma série de fatores” entre os quais as “características organizacionais da estrutura corporativa de representação de interesses instaurada nos anos de 1930”, notadamente, a inexistência de uma “organização de cúpula de caráter multisetorial” que fosse “capaz de falar e de agir em nome do conjunto da classe empresarial”; e a “incapacidade histórica do empresariado”, entendida no sentido de “formular plataformas de teor abrangente” que incorporassem “demandas de outros setores”.

Ora, esse é justamente o argumento da fragilidade política do empresariado brasileiro causada, em última instância, pelo sistema corporativo de representação de interesses, encampado pelos brasilianistas. Dessa forma, o argumento do consenso empresarial em torno de uma “agenda” ou de uma “postura neoliberal”, a nosso ver, é tributário da tese da “subalternidade passiva” (Bianchi 2004) ou da “debilidade política” (Mancuso 2007a; 2007b) do empresariado brasileiro e latino-americano. Nesses autores, como vimos, a tese da “subalternidade passiva” ou “debilidade política” aparece como sendo derivada de concepções “essencialistas” ou “idealistas”, respectivamente. Num caso e noutro, é isso que fundamenta as críticas elaboradas pelos autores: analisar o ator-empresário latino-americano pela perspectiva do “burguês típico-ideal”

com “certidão de nascimento na Europa do século XIX” (Bianchi 2004, p.103), no primeiro caso; ou no “comportamento idealizado da burguesia industrial de países centrais no período de formação do capitalismo” (Mancuso 2007b, p.196) – no segundo. Essa visão “essencializada” ou “idealizada”, podemos acrescentar, acaba por analisar o ator-empresário por aquilo que ele deveria ser e não pelo que ele de fato é.

### *III.2. Ausência de uma estratégia alternativa*

A outra proposição é a da ausência de uma estratégia nacional que pudesse ser um projeto alternativo de desenvolvimento. Bresser-Pereira (2006, pp.8-9), ao comparar taxas de crescimento entre países latino-americanos e aqueles que ele chamou de “asiáticos dinâmicos”, teria encontrado – além do maior controle interno das taxas de câmbio (evitando a sobrevalorização) e de maior prudência no que se refere às reformas liberalizantes, por parte desses últimos – um “fato novo e fundamental”: os países latino-americanos teriam interrompido suas “revoluções nacionais”, visto “suas nações se desorganizarem”, perdido “coesão e autonomia” e ficado “sem estratégia nacional de desenvolvimento”.

Ponto de vista semelhante defendem Bresser-Pereira e Diniz (2009, p.83). Após constatarem que durante os anos 1980, além do esgotamento do modelo de substituição de importações, o Brasil enfrentou uma grande crise da dívida externa, ao mesmo tempo em que a “ideologia neoliberal se tornou hegemônica”, os autores sustentam que a soma desses fatores teria levado o país, nos anos 1990, “a se submeter às novas ideias que vinham de Washington, deixando desde então de ter uma estratégia nacional de desenvolvimento”. Além disso, de acordo com Bresser-Pereira (2006, p.9) uma “alternativa de estratégia econômica” que se distanciasse tanto da “ortodoxia convencional” (neoliberalismo) quanto das “distorções” que o velho desenvolvimentismo havia sofrido somente surgiria no início dos anos 2000: o “novo-desenvolvimentismo”<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Ainda de acordo com o autor, o termo foi cunhado por Yoshiaki Nakano para nomear a estratégia de desenvolvimento que ambos vinham desenvolvendo. A este respeito ver, por exemplo, Bresser-Pereira e Nakano (2002; 2003).

Esse argumento é convergente com aquele que defende que o surgimento dos primeiros indícios de ruptura do consenso empresarial em torno de uma “agenda neoliberal”, e a redefinição das prioridades com vistas a retomada do crescimento econômico, teria ocorrido, somente, no final da década de 1990 (Diniz & Boschi 2003, p.25). Esse argumento é corroborado por Diniz (2002, p.259) – para quem, além “dos indícios de ruptura do consenso”, nos últimos anos da década de 1990 seria possível verificar, no meio empresarial, “uma importante fissura no apoio da classe às políticas governamentais”. Também é corroborado por Diniz (1999, p.171), ao sustentar que, no mesmo período, seria possível verificar “uma quebra da unanimidade em relação à plataforma neoliberal”.

Bresser-Pereira e Diniz (2009, p.90), por sua vez, sustentam que, no final dos anos 1990, além dos primeiros indícios de uma “corrosão da coalizão neoliberal”, sobretudo no que se refere à política macroeconômica, surge também – em uma perspectiva mais ampla – uma “estratégia nacional de desenvolvimento”, entendida não só como crítica às “reformas orientadas para o mercado”, mas, também e principalmente, como “demonstração de que existem políticas macroeconômicas alternativas à ortodoxia convencional”. Este último ponto, como se percebe, bastante influenciado pelo “novo-desenvolvimentismo” de Bresser e Nakano (2002).

Em suma, o argumento que pode ser costurado a partir dessa literatura sustenta que em um cenário de crise da dívida externa e de hegemonia neoliberal no final dos anos 1980, as “elites locais” teriam deixado de pensar com a “própria cabeça” e, “sem estratégia nacional de desenvolvimento”, submetendo-se às prescrições do “Consenso de Washington” (Bresser-Pereira 2006).



Dessa forma, até o final do primeiro governo Cardoso teria prevalecido, no Brasil, uma adesão consensual a uma “agenda neoliberal”, inclusive, por parte dos industriais prejudicados pela mudança de estratégia (Diniz 1999). Por sua vez, “os primeiros indícios de ruptura do consenso” somente surgiriam no final da década de 1990 (Diniz & Boschi 2003), ao mesmo tempo em que também teria surgido uma “estratégia nacional de desenvolvimento” não só enquanto crítica às “reformas orientadas para o mercado”, mas, também e principalmente, como “demonstração de que existem políticas macroeconômicas alternativas à ortodoxia convencional” (Bresser-Pereira & Diniz 2009).

A nosso ver, há duas proposições que fundamentam esse argumento: um consenso empresarial em torno de uma “agenda neoliberal” e a ausência, à época, de uma estratégia de desenvolvimento que pudesse servir como alternativa. São elas que procuramos problematizar nas duas seções seguintes.

#### IV. Um novo momento do capitalismo e as alternativas disponíveis

Como é amplamente conhecido, nas últimas décadas do século XX, inúmeros países – desde aqueles que ocupam posições centrais no chamado modo de produção capitalista até aqueles situados em suas regiões periféricas – passaram por “profundas transformações econômicas, sociais e políticas” que levaram ao questionamento das “formas de organização das sociedades contemporâneas” (Filgueiras 2006, p.41).

Ainda de acordo com esse autor, três fenômenos mundiais “se entrelaçam e se complementam enquanto causas determinantes desse novo momento do capitalismo em escala planetária”. O primeiro deles seria o *neoliberalismo*, entendido, de um lado, como ideologia (“reivindicada por intelectuais e governantes, e com forte influência no comportamento dos indivíduos e de vários grupos sociais”) e, de outro, “como conjunto de políticas econômico-sociais adotadas por boa parte dos governos hoje [final dos anos 1990] no poder” (Filgueiras 2006, p.41). O segundo fenômeno referir-se-ia à *reestruturação produtiva* vinculada “às novas tecnologias e às novas formas e métodos de gestão e organização do trabalho”, entendida como sendo uma “resposta do capital à queda/estagnação da produtividade e à diminuição dos lucros”. E o terceiro seria a *globalização*, vista essencialmente como “um processo de aprofundamento das tendências mais imanentes do sistema capitalista”, ainda que também aponte “para o surgimento de novas situações e novos problemas” (Filgueiras 2006, pp.41-42).

Esse cenário nos levou a indagar sobre as alternativas existentes para enfrentar os desafios que se anunciavam com esse “novo momento do capitalismo em escala planetária”. Os resultados da nossa pesquisa mostraram que dois tipos de estratégias de desenvolvimento, minimamente organizados e razoavelmente coerentes (do ponto de vista de sua constituição interna), mas amplamente divergentes (no que se refere ao seu conteúdo), estavam disponíveis desde o início da década de 1990.

##### IV.1. A alternativa neoliberal

Como argumenta Fiori (2002, pp.84-85), “Consenso de Washington” não se refere a uma “loja maçônica”, nem a uma “conspiração imperial” ou ainda a “mais uma invenção esquerdista”. A expressão foi cunhada pelo economista norte-americano Williamson (1990) para se referir a um “conjunto de ideias e políticas defendidas unanimemente pelas burocracias americanas e pelos organismos multinacionais sediados em Washington”. Além disso, o consenso teria se formado durante os anos de 1980 e “condensava e traduzia as ideias neo-

liberais, já hegemônicas nos países centrais na forma de um ‘pacote terapêutico’ para a crise econômica da periferia capitalista”.

Ainda de acordo com o autor, “o grande Consenso e suas recomendações” poderiam ser divididos em três ordens fundamentais. A primeira delas se referia às políticas macroeconômicas e “recomendava rigorosa austeridade fiscal e disciplina monetária”; de onde vinham as exigências de um “programa de corte de gastos e a implementação de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, consideradas indispensáveis para o sucesso dos programas de estabilização monetária”, e que viriam a ser “implementados em quase todos os países latino-americanos e do Leste Europeu” (Fiori 2002, pp.84-85).

A segunda ordem de prescrições era de natureza microeconômica e dizia respeito à desregulamentação do capital para que “ele pudesse aumentar sua competitividade num mercado internacional aberto e desregulado”. De acordo com os formuladores do “Consenso”, para que as empresas dos países periféricos entrassem no “jogo global”, o “único caminho” seria o aumento de sua competitividade que, por sua vez, seria conseguido expondo tais empresas “à competição internacional aberta”, eliminando qualquer tipo de proteção e/ou subsídio. Por fim, o terceiro conjunto de prescrições se referia ao “desmonte radical do modelo de industrialização seguido pela maioria desses países periféricos depois da Segunda Guerra Mundial”. Dito de outro modo, o que estava sendo prescrito era “uma mudança radical na estratégia nacional de desenvolvimento dos países atrasados” (Fiori 2002, pp.84-85).

Luiz Filgueiras defende posição semelhante, para quem as principais conclusões do encontro convocado pelo Instituto de Economia Internacional – que reuniu funcionários do governo dos EUA, FMI, BIRD e BID, bem como economistas e outros acadêmicos latino-americanos, em novembro de 1989, na capital americana – batizadas de “Consenso de Washington” – já ratificavam a “excelência das reformas e das políticas macroeconômicas” que vinham sendo adotadas nos países latino-americanos, às exceções de Peru e Brasil. O autor também sustenta que o “Consenso” propugnava uma rigorosa disciplina orçamentária. Isso se daria: 1) por meio da contenção dos gastos públicos, que deveriam ser limitados à “manutenção de um Estado Mínimo”; (2) pela estabilização via sobrevalorização cambial e de uma política monetária passiva; e (3) pela liberalização comercial e financeira “com abertura unilateral e rápida dos mercados nacionais que, segundo o ‘Consenso’, atrairia capitais externos e possibilitaria a inserção competitiva dos países da América Latina na economia mundial” (Filgueiras 2006, pp.95-96).

#### IV.2. A alternativa nacional embasada na “competitividade sistêmica”

<sup>8</sup> Para uma lista com os 30 membros fundadores da entidade, bem como suas respectivas empresas, ver Anexo 1.

O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), foi fundado em 1989 por 30 dos maiores industriais do país<sup>8</sup> para “ser uma entidade de estudos capaz de contribuir no desenho de um novo projeto nacional para o Brasil” (IEDI 1999, p.10). Para tanto, a entidade mantinha, de acordo com Peter Kingstone, um *professional staff* (formado por um ex-burocrata, Mauro Arruda, e por vários jovens economistas) que era responsável pelas pesquisas e pela preparação dos documentos analíticos do IEDI (Kingstone 1998, p.80).

O diagnóstico do qual partiram os fundadores da entidade foi a constatação do “esgotamento do antigo modelo de industrialização por substituição de importações” que, de resto, era um ponto de vista bastante disseminado à época. No entanto, para o grupo de empresários que fundou o IEDI, ao contrário de “certas opiniões muito em voga nos últimos anos”, o diagnóstico se baseava no êxito do antigo modelo, e não no seu fracasso. Tratava-se, portanto, de “re pensar questões, ações e políticas sem o retorno a um passado, cujo mérito foi



único, mas que não poderia ser reproduzido”. O mérito em questão dizia respeito ao fato de o modelo de substituição de importações ter viabilizado a “constituição de uma indústria de porte muito apreciável” e ter ajudado a “alçar a economia do país à condição de uma das maiores do mundo e uma das mais dinâmicas” (IEDI 1999, p.10).

Este último ponto é corroborado por Maria da Conceição Tavares, ao sustentar que o “problema da reestruturação da atividade interna, com vistas a uma nova inserção internacional, não se coloca[va] para o Brasil da mesma maneira que na América Latina”. Isto porque o Brasil teria tido um “desenvolvimento industrial com alto grau de transnacionalização”, o que lhe teria possibilitado uma “inserção internacional com diversificação de exportações por tipo de bens e por países de destino” (Tavares 1993, p.110 e p.106).

Dessa forma, ao comparar os níveis de produção interna do Brasil com países como Chile, Argentina e México, no início dos anos 1990, a autora sustenta que, no processo de reestruturação interna, não se trataria de “abandonar setores do antigo processo de substituição de importações”, como teriam feito Chile e Argentina, “nem de voltar-se preferencialmente para um processo de integração regional”, como teria ocorrido no México. Em vez disso, tratar-se-ia de “manter posições de produção e comércio no mercado interno e internacional”, por parte dos empresários, e de “conseguir compatibilizar uma política de liberalização com proteção econômica adequada, mediante instrumentos de política comercial e industrial distintas do passado”, por parte do Estado (Tavares 1993, p.111). Este último ponto também encontrava ressonância no diagnóstico dos fundadores do IEDI, para quem “uma nova política industrial deveria assumir o lugar da substituição de importações”, como sendo parte de um novo projeto nacional (IEDI 1999, p.10).

Esse novo projeto nacional de desenvolvimento, embora tivesse o controle inflacionário e o equilíbrio das contas públicas como condições necessárias, não se basearia nas prescrições do Consenso de Washington – tal qual ocorria com a alternativa neoliberal, como vimos. Os estudos comparativos com a realidade internacional, produzidos pelo IEDI desde a sua fundação, fizeram com que, já em 1991, a entidade levantasse a bandeira da “competitividade sistêmica”, um tema que mais tarde seria tratado sob o rótulo de “Custo Brasil”<sup>9</sup>.

Em “Mudar para Competir – Carga fiscal, Competitividade Industrial e Potencial de Crescimento Econômico”, estudo publicado pela entidade em 1991, no qual comparava a estrutura tributária do Brasil com a de outros países, a dimensão sistêmica da competitividade era apresentada como característica dos países desenvolvidos e consistia em entender a competitividade indo muito além dos limites da empresa, dependendo criticamente dos ambientes regulatório, fiscal, cambial, de infraestrutura, dentre outros (IEDI 1991).

Dessa perspectiva, o aumento da competitividade não viria, automaticamente, da desregulamentação financeira e da abertura da economia nacional, como pregava o “Consenso de Washington”, mas dependia, criticamente, de todos os ambientes envolvidos – de uma forma ou de outra – nos processos de produção. Para o IEDI, como a competitividade estava “longe de ser um fim em si mesma” e seria “uma ferramenta destinada a aperfeiçoar e a modernizar a produção”, as “medidas governamentais visando a abertura da economia” requereriam uma visão estratégica do processo de abertura, com uma sincronização adequada dessas medidas. Em outros termos, o processo de abertura da economia precisaria ser uma estratégia de inserção no mercado internacional (IEDI 1991).

Portanto, é possível sustentar que havia, tanto em parte do meio acadêmico quanto do empresarial, já nos primeiros anos da década de 1990, uma consciência de que ainda que a liberalização comercial e financeira fossem processos

<sup>9</sup> Para uma análise aprofundada sobre o sucesso da ação política empreendida pelo empresariado industrial com vistas à redução do “custo Brasil”, na segunda metade da década de 1990, ver Mancuso (2007b), especialmente o capítulo 4.

inevitáveis (dados os desdobramentos da conjuntura internacional), se se pretendia manter-se “inserido no mercado global”, elas deveriam ser acompanhadas de políticas industriais, tecnológicas e comerciais de novo estilo, que permitissem novos “mecanismos de proteção e incentivo às exportações” e novas políticas de produção e proteção social (Tavares 1993, p.111).

José Luís Fiori vai mais longe ao sustentar que – após o fracasso dos planos ortodoxos do governo Collor – estaria se consolidando, no debate político-econômico brasileiro, um programa alternativo àquele prescrito por Washington. Entre outras coisas, esse novo programa propunha: 1) que a estabilização efetiva não poderia ser alcançada enquanto estivesse desvinculada de um projeto nacional voltado à modernização competitiva e ao crescimento, imprescindíveis ao desenvolvimento sustentado; (2) a reestruturação e a recapacitação do Estado, para que pudesse, além de controlar a política macroeconômica, coordenar políticas industriais com vistas a “sustentar a indispensável reestruturação produtiva da economia”; e (3) que a competitividade não resultaria automaticamente dos equilíbrios macroeconômicos e da abertura da economia, precisando ser “deliberadamente construída e permanentemente reconquistada” (Fiori 1993, pp.163-164).

No entanto, como sabemos, a estratégia de desenvolvimento que veio a seguir (o Plano Real) não se baseou nesse “programa alternativo”, mas nas prescrições do “Consenso de Washington”. Dessa forma, embora tenhamos mostrado que, sim, havia uma estratégia nacional de desenvolvimento que poderia servir como alternativa já no início da década de 1990, resta perguntarmos por que uma estratégia de cunho neoliberal foi escolhida e de que forma ela foi implementada. Uma resposta bastante influente a essa pergunta é, como vimos, que o processo de implantação daquela estratégia teria sido respaldado por um consenso empresarial em torno de uma “agenda neoliberal”. Esta é a proposição a ser problematizada na seção seguinte.

## **V. A atuação política do IEDI e os conflitos com a “agenda neoliberal”**

Julgamos que seria mais produtivo dividir a análise em dois períodos, adotando como divisor de águas o momento da estabilização monetária (julho de 1994). Isto se justifica pelo fato de que, embora a formulação de um consenso empresarial em torno de uma “agenda neoliberal” se refira, em alguns trabalhos, indiscriminadamente aos anos de 1990, em outros, como vimos, é a estabilização da moeda que garante “a unidade do conjunto da classe” em torno da nova agenda (Diniz & Boschi 2003).

Dessa forma, ao considerarmos a postura assumida pelos empresários industriais do IEDI em relação à implementação de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento, em dois momentos distintos, poderemos verificar se a estabilização monetária produziu algum tipo de efeito na atuação da entidade.

### *V.1. O período pré-estabilização monetária*

Na seção anterior vimos que, tão logo passou a realizar os estudos que julgava necessários à elaboração de um novo projeto nacional, o IEDI passou a defender a ideia da “competitividade sistêmica” como sendo pedra fundamental de uma estratégia de inserção da economia nacional no mercado globalizado. Assim, de acordo com a entidade, se a abertura da economia às importações era, naquele momento, “não só necessária como urgente, mais urgente ainda seria definir a grande estratégia da integração competitiva e a relação com os elementos estruturais da modernização econômica” (IEDI 1991). O que nos interessa agora é identificar a postura e a atuação políticas da entidade diante dos rumos econômicos que o país tomou.

<sup>10</sup> O “Plano Brasil Novo” foi implementado via Medida Provisória nº 168 em 15 de março de 1990.

<sup>11</sup> De acordo com Couto (1997, p.46), o “Emendão” foi uma tentativa de Collor de criar os fundamentos de uma coalizão política mais coesa. Ainda de acordo com o autor, a empreitada naufragou assim como as demais tentativas de reforma constitucional propostas pelo então presidente.

Inicialmente, a postura da entidade foi ao encontro de algumas proposições (genéricas) do governo. De acordo com Kingstone (1998, pp.82-85) o IEDI – através de seu presidente, Paulo Cunha, em carta datada de 29 de junho de 1990 – elogiou a disposição do novo presidente em atacar duramente a inflação e destruir algumas instituições “arcaicas” que impediam o desenvolvimento, em seu “Plano Brasil Novo”<sup>10</sup>; apesar da ressalva de que as propostas de Collor não apontavam uma direção suficientemente clara para o futuro. Em seguida, o próprio Collor pediu a ajuda do IEDI na definição de um “pacto social” que pudesse auxiliar na aprovação de um projeto de reforma constitucional do governo (O “emendão”) pelo Congresso<sup>11</sup>.

Ainda de acordo com o autor, do encontro de Collor com os presidentes da CNI, Fiesp e Fiergs, além de Paulo Cunha e Max Feffer do IEDI, teria surgido um acordo entre líderes empresariais sobre as propostas de Collor e, em contrapartida, o presidente teria se comprometido com um conjunto de demandas dos empresários. No entanto, como o projeto de reforma não avançou no Congresso, mesmo após o pacto do presidente com seguimentos empresariais importantes, e diante da necessidade de gerar receitas, Collor conseguiu que o Congresso aprovasse um aumento da carga tributária mantendo a mesma base restrita de contribuintes (a proposta inicial era diminuir a taxa e ampliar a base); além de descumprir seu compromisso com relação à política anti-inflacionária, mantendo altas taxas de juros que, de acordo com as lideranças empresarias, seriam um dos principais entraves do desenvolvimento da economia.

De acordo com o mesmo Kingstone, esse aumento isolado de impostos promovido por Collor teria sido, para o IEDI, a “gota d’água”. Dito de outro modo, depois que o governo Collor violou o acordo com os empresários ao prosseguir buscando a estabilização econômica desvinculada de uma visão de longo prazo, persistir com a liberalização comercial sem uma estratégia de inserção internacional, além de promover o sucateamento da indústria em vez de sua modernização, a entidade teria passado a trabalhar, explicitamente, na construção de uma coalizão alternativa ao governo. A base para a construção dessa coalizão foi um documento publicado pelo IEDI, ainda em 1992, intitulado “Modernização Competitiva, Democracia e Justiça Social” que, além da distribuição privada costumeira, contou com um lançamento público do qual participaram vários partidos políticos, entre eles, PSDB, PMDB e PT. O documento fora enviado, inclusive, para as duas maiores lideranças do movimento trabalhista: Força Sindical e CUT.

Além disso, também em 1992, o IEDI começou a publicar a revista trimestral “Política Industrial, Panorama Internacional”, que circulou durante três anos com o objetivo de “mostrar para a sociedade brasileira que o mundo desenvolvido pratica política industrial”, sobretudo política de comércio exterior e tecnológica. A revista resumia artigos internacionais sobre política industrial em diversos países (IEDI 2001, p.11).

Outra evidência da relevância da atuação política da entidade, nesse período, é a nota emitida por Marcilio Marques Moreira<sup>12</sup>, então Ministro da Fazenda do governo Collor, em 1992, acusando os membros do IEDI de serem o principal obstáculo à modernização no país. Dessa forma, concordamos com Kingstone (1998, p.84), ao sustentar que, já nos primeiros anos que sucederam a sua fundação, o IEDI teria deixado de ser apenas um *think tank*, ou um difusor de ideias, assumido também o papel de uma voz político-partidária (“partisan political voice”).

Não obstante, como argumentou o próprio Kingstone, a questão se tornaria rapidamente obsoleta diante do escândalo de corrupção que envolveu o governo, em março de 1992, e da abertura do processo de impedimento do presidente que culminou em sua renúncia, em dezembro do mesmo ano. Além disso,

<sup>12</sup> De acordo com Fiori (1993, p. 154 e 156), o então Ministro da Fazenda do governo Collor era “rigorosamente contrário” a adoção de medidas econômicas heterodoxas e, ao suceder Zélia Cardoso de Mello no Ministério, “foi responsável pela liberalização comercial e financeira, pela total desregulamentação dos preços e pelo encaminhamento das negociações da dívida externa nos termos

preconizados pela comunidade financeira internacional”. Dessa forma, não causam surpresa as críticas à atuação dos empresários industriais do IEDI, por parte do ex-ministro.

também teria contribuído para o arrefecimento do embate a ascensão de Itamar Franco (Vice de Collor), em outubro daquele ano, uma figura muito menos simpática à reestruturação neoliberal (Kingstone 1998, pp.85-86).

Ainda assim, há duas medidas tomadas pelo IEDI, em 1993, portanto, já sob o governo Itamar, que merecem destaque: a colaboração da entidade no “Estudo sobre a Competitividade da Indústria Brasileira”, contratado pelo governo federal; e a criação do “Fórum IEDI”, formado por políticos, economistas e empresários, incluindo representantes de outras entidades de classe, com o objetivo de produzir sugestões, contribuições e propostas de aperfeiçoamento de políticas (IEDI 1999, p.11). Voltaremos a falar do Fórum na seção seguinte. Por ora, vale ressaltar a importância da realização do referido estudo, no que se refere a atuação política do IEDI.

O “Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira – ECIB” foi realizado entre 1992 e 1993 e publicado em dezembro deste último ano, após ser contratado, mediante abertura de concorrência, pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT). A realização coube ao consórcio (que venceu a concorrência) composto pelo Instituto de Economia/Unicamp, o Instituto de Economia Industrial/UFRJ, a Fundação Dom Cabral e a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior e contou com o envolvimento direto de 82 especialistas (36 doutores, 41 mestres e 5 bacharéis). O IEDI foi uma das Instituições associadas ao Estudo.

O estudo faz ampla referência ao conceito de “competitividade sistêmica”, pedra angular da estratégia de desenvolvimento elaborada, desenvolvida e defendida politicamente pelo IEDI, pelo menos, desde 1991. Uma passagem do extenso relatório final do estudo é, particularmente, emblemática a esse respeito e merece ser citada na íntegra:

“Parece adequada a noção de *competitividade sistêmica* como modo de expressar que o desempenho empresarial depende e é também resultado de fatores situados fora do âmbito das empresas e da estrutura industrial da qual fazem parte, como a ordenação macroeconômica, as infraestruturas, o sistema político-institucional e as características socioeconômicas dos mercados nacionais. Todos estes são específicos a cada *contexto nacional* e devem ser explicitamente considerados nas ações públicas ou privadas de *indução de competitividade*” (MCT/Relatório Final 1993, p.3; sem grifos no original).

## V.2. O período posterior à estabilização monetária

Conforme visto na seção anterior, Itamar Franco – que sucedeu Collor na presidência, após o processo de impedimento que culminou com a renúncia do ex-presidente – era, de acordo com Kingstone (1998), uma figura bem menos simpática à reestruturação neoliberal. O que é corroborado por Filgueiras (2006, p. 90), ao sustentar que o perfil do sucessor de Collor era “de viés antiliberal”, o que, somado à fragilidade das forças políticas que lhe davam sustentação, teria diminuído o ímpeto das reformas previstas pelo governo anterior.

Por sua vez, Borges e Filgueiras são ainda mais enfáticos ao sustentarem que a substituição de Collor por Itamar teria “colocado em risco, seriamente, a continuação do projeto liberal no Brasil”. Isto porque, apesar de ter sido destituído por questões “éticas e morais”, Collor e seu governo teriam ficado associados a uma política econômica que teria levado o país “à maior recessão de sua história – com graves implicações sobre o emprego e a renda da população”. Além disso, o “cenário desfavorável ao projeto liberal” se expressaria, também, na ascensão das forças políticas de esquerda, sobretudo no

favoritismo de Lula, em pesquisas de opinião realizadas no início de 1993, para as eleições do ano seguinte (Borges & Filgueiras *apud* Filgueiras 2006, p.88).

De acordo com Filgueiras (1994), esse cenário só começaria a se alterar em maio de 1993, com a nomeação do então senador Fernando Henrique Cardoso para Ministro da Fazenda, o anúncio do plano de estabilização em dezembro, sua implementação em julho do ano seguinte e a candidatura e a vitória do ex-ministro nas eleições de outubro de 1994. A questão, então, é apreender se a estabilização monetária provocou algum tipo de mudança na postura e na atuação política do IEDI.

Em novembro de 1994, após a implementação do Real e o controle da inflação, o IEDI promoveu um novo encontro em seu Fórum de Debates, criado em 1993. Entre os participantes do encontro estavam os empresários Paulo Cunha (então presidente da entidade), Paulo Villares, Abraham Kasinski e Eugênio Staub; e os deputados federais Antônio Kandir e Delfim Neto. No debate intitulado “A Atual Política Cambial e a Indústria Brasileira” predominaram duas questões: o câmbio e a taxa de juros.

Quanto à primeira delas, sua escolha, de acordo com Paulo Cunha, se deveu ao fato de que a questão do câmbio tenderia “a se agravar ainda mais, colocando sobre a indústria uma sobrecarga violenta na exportação e na importação e, também, nas decisões de investimento”. O deputado Delfim Neto, por sua vez, afirmou que na Argentina – cujo processo de estabilização econômica, via âncora cambial, havia precedido o brasileiro – o câmbio havia levado 24 meses para se valorizar como o brasileiro e ironizou: “nós somos um bando de inteligentes e fizemos em uma semana o que outros países levaram 18, 24 meses”. Já Paulo Villares ressaltou os danos da política cambial para as exportações: “no nosso caso, de aços especiais, vínhamos exportando 40% da nossa produção. De repente, do dia para a noite, não conseguimos gerar renda no setor de exportação” (IEDI 1994a, p.1).

Os participantes do fórum também foram unânimes ao sustentar que a combinação de câmbio excessivamente valorizado e de taxas de juros muito elevadas com abertura abrupta da economia e desregulamentação financeira, principais pilares da política econômica do governo, também inviabilizava os investimentos. Para Abraham Kasinski, por exemplo, o investimento seria necessário, mas para ter investimento o empresário precisaria ter lucro, precisaria “ter meios para ter lucro”, no entanto, “hoje o mar é do importador, não do produtor” (IEDI 1994a, p.2).

No que se refere especificamente à taxa de juros, também houve unanimidade em considerá-la excessivamente alta. A título de ilustração, Paulo Villares se dizia “preocupado, ainda mais sendo do setor de capital intensivo, em ter capital barato para investir”; já Paulo Cunha achava que o custo elevado de capital havia se transformado “num objetivo da política econômica do governo” (IEDI 1994a, p.3). A conclusão do fórum era de que o governo continuasse perseguindo a estabilização econômica, mas que, além disto, direcionasse a economia para um novo ciclo de investimento, o que requereria – por sua vez – uma reorientação da política econômica. Sobre isto, ficou decidido que o IEDI prepararia um documento, a ser entregue ao Presidente Fernando Henrique Cardoso (eleito em outubro daquele ano), com as sugestões pertinentes.

O referido documento foi entregue ao novo presidente em dezembro de 1994 (portanto, antes da posse) e intitulava-se “A Indústria e o Governo Fernando Henrique – Oportunidades e Ameaças” e listava, como sugere o título, o que o IEDI enxergava – de um lado e de outro – como sendo as perspectivas mais ou menos promissoras, dependendo do tipo de orientação



<sup>13</sup> Esse diagnóstico, com base nas experiências precedentes, vai ao encontro com o que Fiori (1993) chamou de “novo consenso” para se referir à percepção – por parte de pesquisadores, políticos e empresários – de que as prescrições do “Consenso de Washington” seriam insuficientes para gerar estabilidade e crescimento sustentados.

definido pelo governo que se iniciaria no mês seguinte. Isso porque, baseado nas experiências precedentes, Bolívia, Argentina e México, a recente derrubada da inflação juntamente com a abertura da economia, apesar de terem desencadeado uma expansão do mercado doméstico (como ocorrera também naqueles países), não seriam medidas suficientes para gerar crescimento econômico sustentado. Em outros termos, o fato de o crescimento não ter ido além de um surto inicial em experiências anteriores sugeriria que algo mais fosse necessário para sustentá-lo<sup>13</sup> (IEDI 1994b, pp.3-4).

Como sabemos, a orientação do governo não se alterou nos anos seguintes. Isso não impediu, entretanto, que o IEDI continuasse insistindo para que o governo reavaliasse a estratégia que vinha sendo seguida – de um lado – e ampliando o estoque de informações para uma estratégia alternativa – de outro. Um bom exemplo disso é a questão da política industrial. Consciente de que a regra no cenário internacional era “a execução de políticas industriais ativas de caráter bastante abrangente para promover o desenvolvimento” (IEDI 2001, pp.14-15), a entidade iniciou, em 1997, com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre a realidade internacional, um trabalho de levantamento e análise comparativa de modelos de políticas industriais em 12 países: Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Itália, Espanha, Coreia do Sul, Índia, México, Malásia, Chile e Brasil.

O resultado dessa pesquisa – que contou com a participação de diversos professores, pesquisadores e especialistas – foi publicado em 1998 sob o título “Políticas Industriais em Países Seleccionados” e “mostrou que a regra entre os países desenvolvidos é promover o desenvolvimento industrial” (IEDI 1998, p.5). Inclusive no país onde forjou-se o “Consenso de Washington”. O estudo referido há pouco mostrou que os Estados Unidos não só praticam política industrial, “utilizando-se de distintos instrumentos de estímulo e de proteção ao desenvolvimento industrial”, como também há sintonia entre política industrial e política macroeconômica, isto é, esta última possui como “referência o desempenho produtivo da economia, assim como o desempenho produtivo – principalmente do setor industrial – conduz a mudanças em variáveis macroeconômicas que definem os contornos da política econômica mais geral” (IEDI 1998, p.5).

De acordo com a entidade, tanto os esforços do IEDI quanto as expectativas de seus membros “demonstravam que ainda havia esperança entre os empresários de que o governo federal viesse a se voltar às questões do desenvolvimento econômico e social”, isto é, embora persistissem os “desajustes macroeconômicos”, ainda “havia a perspectiva de que mudanças na orientação da política econômica deveriam ocorrer” (IEDI 2001, p.21). Não obstante, apesar de o coro dos descontentes ter engrossado no biênio 1998-1999, a única alteração significativa da política econômica nacional, como sabemos, foi a desvalorização do câmbio em janeiro de 1999 – que, de resto, não pode ser considerada uma mudança de orientação do governo<sup>14</sup>.

Esse período é justamente aquele ao qual se refere a proposição de um consenso empresarial em torno de uma “agenda neoliberal”. Os resultados sobre a atuação política do IEDI, nesse período, contrariam esse argumento<sup>15</sup>. Embora enfatizassem que não poderia haver crescimento sustentado sem estabilidade econômica, quando esta última foi alcançada (julho de 1994), o IEDI continuou concentrando seus esforços na tentativa de persuadir as autoridades econômicas sobre a necessidade de o país adotar medidas orientadas à promoção do desenvolvimento<sup>16</sup>. Este também foi o posicionamento de boa parte do meio acadêmico pelo menos desde o início dos anos 1990<sup>17</sup>.

Outro ponto a ser destacado é que nossos resultados também sugerem que não se pode falar em “ruptura do consenso” ou em “redefinição de prioridades”

<sup>14</sup> De acordo com Filgueiras (2006, pp.187-189), em meio a um período de recessão e estagnação econômica em curso desde julho de 1997 e de uma instabilidade crônica, o sistema de estabilização via âncora cambial tornou-se insustentável. Em janeiro de 1999, FHC aboliu o sistema de âncora cambial e demitiu o presidente do Banco Central (Gustavo Franco).

<sup>15</sup> Não se pretende, evidentemente, refutar uma



interpretação teórica estudando apenas um único caso. Nosso objetivo é problematizar as interpretações com as quais estamos dialogando. Investigar a relação de outros grupos empresariais com o processo de implantação dessa estratégia nos parece uma empreitada promissora.

<sup>16</sup> Outra entidade empresarial que parece ter se mobilizado no sentido de defender, para além da estabilidade econômica, a necessidade de o país adotar uma estratégia para promover o desenvolvimento foi o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE). Para um estudo aprofundado sobre essa entidade, mas com outro tipo de enfoque, ver Bianchi (1999).

<sup>17</sup> O argumento defendido tanto pelos empresários industriais do IEDI quanto por parte significativa do meio acadêmico foi corroborado pelo Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, como vimos.

– por parte do “conjunto da classe” empresarial – a favor da retomada do desenvolvimento, a partir do final da década de 1990 (Diniz & Boschi 2003, p.25). Ainda que a FIESP e o recém-criado “Movimento Compete Brasil” tenham engrossado o coro dos descontentes no cenário eleitoral de 1998, como sugerem os autores, esse argumento é defendido pelos empresários do IEDI desde a fundação da entidade, como vimos.

Por último, o que é chamado de “novo-desenvolvimentismo”, entendido como “uma estratégia nacional de desenvolvimento” com poupança interna que precisa contar com um pacto social entre os setores produtivos da economia, o Estado e as classes trabalhadoras para promover o desenvolvimento econômico do país (Bresser-Pereira 2006, p.13) pode ser menos recente do que se imagina. Esse é o projeto nacional elaborado, desenvolvido e defendido pelo IEDI a partir de 1989, que chamamos de estratégia nacional de desenvolvimento. Mais precisamente, o IEDI sugere, desde a sua fundação, a substituição de uma estratégia nacional de desenvolvimento baseada no modelo de substituição de importações, por outra, igualmente nacional, que tivesse em conta a dimensão “sistêmica” da competitividade; ou seja, tratava-se de adequar a estratégia nacional de desenvolvimento à nova realidade, e não de abandoná-la.

Além disso, uma estratégia nacional de desenvolvimento, nos moldes sugeridos pelo IEDI, encontrava respaldo também no meio acadêmico, já em 1993, como atestam os trabalhos de Maria da Conceição Tavares, José Luís Fiori e o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (que contou com uma perspectiva comparativa com países da OECD e do Leste Asiático). Essa perspectiva também vai ao encontro de uma literatura histórico-comparativa sobre o desempenho econômico dos países do Leste e do Sudeste asiático, que culminou no desenvolvimento do conceito “Estado Desenvolvimentista” (Johnson 1982) e, mais recentemente, em sua sistematização por uma vasta bibliografia. Esta literatura aponta para um aspecto, a nosso ver, ausente nas discussões tanto sobre o “neoliberalismo” (quando o assunto é a década de 1990) quanto sobre aquilo que se convencionou chamar de “neodesenvolvimentismo” (na década seguinte): o papel central desempenhado pelas elites estatais na definição do tipo de estratégia de desenvolvimento a ser seguido em determinada sociedade. Este é o assunto da seção seguinte.

## VI. Estado e desenvolvimento

Embora mostre a existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento desde o início dos anos noventa, bem como uma série de conflitos em torno da escolha de uma alternativa neoliberal, a análise precedente deixa em aberto uma questão fundamental: por que e de que forma o Brasil adotou uma estratégia neoliberal de desenvolvimento (o Plano Real) em meados da década de 1990, quando as evidências desabonadoras desse tipo de estratégia já eram evidentes demais para serem ignoradas?

Evidentemente, não temos a pretensão de responder de forma definitiva uma questão dessa magnitude. O objetivo desta seção é tão-somente apontar para um aspecto importante, quando o assunto é a definição do tipo de estratégia de desenvolvimento a ser seguido em dada sociedade, e que, como dissemos, tem estado ausente no debate nacional: o papel central desempenhado pelas elites estatais<sup>18</sup>.

### VI.1. O papel das elites estatais na definição das estratégias de desenvolvimento

<sup>18</sup> Massimo (2013) fez um inventário detalhado sobre a literatura que procura explicar

Mesmo no final dos anos 1980 – quando o processo de “mudança estrutural”<sup>19</sup> passara a ser definido como sendo de “ajuste estrutural”<sup>20</sup> – o papel do Estado, que já fora considerado tanto como o principal vetor (primeira onda de

o neoliberalismo no Brasil dos anos 1990. No entanto, mesmo aquelas explicações que procuram as causas para as “reformas” na esfera política, as quais o autor denominou “explicações institucionalistas”, não tem em conta o papel dos agentes econômicos do Estado.

<sup>19</sup> De acordo com o autor, o processo de *mudança estrutural* foi aquele no qual era atribuído ao Estado não só a incumbência de acelerar a industrialização, mas também de modernizar a agricultura e de fornecer a infraestrutura necessária à urbanização (Evans 1993, p.107).

<sup>20</sup> Já o *ajuste estrutural* é definido como sendo resultado de um cenário de queda nos indicadores do comércio mundial (década de 1970) e elevação das taxas reais de juros, no qual os países em desenvolvimento precisaram se adaptar “às restrições impostas pela conjuntura internacional; daí a mudança estrutural passa a ser definida basicamente em termos de ajuste estrutural” (Evans 1993, p.107).

trabalhos) quanto como o maior obstáculo a ser vencido (segunda onda) para alcançar o desenvolvimento, permaneceu central (Evans 1993, pp.107-108). Na literatura que esse autor chamou de “terceira onda de reflexão”, o interesse central recaiu sobre a “capacidade estatal” em momentos de “ajuste estrutural”.

A orientação que prevalece nessa literatura é aquilo que ficou conhecido como “paradoxo ortodoxo” (Kahler 1990) ou “paradoxo político das reformas liberais” (Fiori 1992), ambos entendidos como sendo o problema de se ter no Estado, o artífice da reforma de si mesmo (Fiori 1993, p.135). Isso significa que o Estado (raiz do problema para os ortodoxos) – de alguma forma – deveria se transformar no agente implementador dos programas de “ajuste”, ou seja, na solução (Evans 1993). Portanto, desde o final dos anos 1980, a receita de sucesso para a implementação do “ajuste estrutural” era uma “unusual concentration of power” (Nelson 1989, p.160), em um braço do Executivo comprometido com esse objetivo.

Não obstante, há outros aspectos a serem considerados quando o assunto é o papel do Estado em processos de desenvolvimento econômico. Dentre eles, de acordo com os objetivos deste trabalho, convém recuperar aqueles inseridos naquilo que Perissinotto (2014) chamou de “aspectos atitudinais”. Como se sabe, essa não é uma discussão nova e, provavelmente, remonta a uma tradição institucionalista clássica inaugurada por Max Weber. Desde então, tanto economistas quanto sociólogos e cientistas políticos passaram a destacar o papel central desses aspectos em processos de desenvolvimento.

No caso da industrialização, por exemplo, aponta-se para a relevância da dimensão política (Gerschenkron 1976), isto é, da presença de uma postura (ou atitude) favorável ao processo industrializante (Hirschman 1964); o que, de uma forma ou de outra, orienta a discussão para a presença ou ausência de grupos sociais disponíveis para assumir a nova empreitada e sustentá-la politicamente (Bendix 1963); ou, nas palavras do próprio Weber (1981), para serem os “portadores sociais” (*träger*) da nova crença. O que os trabalhos dessa tradição teórica sugerem é que a presença de uma “elite estatal subjetivamente orientada” pode ajudar a explicar melhores desempenhos em processos de industrialização (Perissinotto *et al.*, 2014).

De nossa parte, acreditamos que os achados empíricos dessa tradição teórica apontam para uma questão mais geral: o papel central das elites estatais na definição do tipo de estratégia de desenvolvimento a ser seguido em determinada sociedade e em determinado período. Dito de outro modo, julgamos que o comprometimento, por parte de determinados agentes estatais, com os valores norteadores de um tipo específico de estratégia de desenvolvimento pode ser um dos fatores determinantes de seu predomínio em dada conjuntura. Dessa perspectiva, pode-se conduzir a análise, como sugere Atul Kohli, para além da discussão das “capacidades estatais” e ter-se em conta, também, os objetivos do Estado em questão, uma vez que esses objetivos não estão inscritos “naturalmente” em suas respectivas estruturas institucionais, mas originam-se em “escolhas conscientes” realizadas por “atores específicos” (Kohli *apud* Perissinotto 2014, p.64).

Nesse sentido, acreditamos, inclusive, que a análise dos objetivos de uma determinada elite estatal deve preceder a consideração de suas “capacidades estatais” para realizá-los. Não por atribuímos um voluntarismo excessivo à história (obviamente, variáveis contextuais impõem limites importantes às escolhas dos agentes), mas por entendermos que uma elite estatal subjetivamente orientada vai perseguir as condições institucionais necessárias à viabilização de seus objetivos. Dessa perspectiva, parece lógico, por exemplo, que a decisão sobre qual tipo de estratégia de desenvolvimento deve ser adotado anteceda aquela que se refere à forma de implementá-lo.

A partir deste ponto de vista é que sugerimos a hipótese de que a presença de uma elite estatal subjetivamente orientada pode ajudar a explicar por que e de que forma uma estratégia de desenvolvimento de cunho neoliberal (o Plano Real) foi escolhida e implementada no Brasil a partir de meados da década de 1990.

## VI.2. O Plano Real

É possível sustentar que duas questões fundamentais orientaram Fernando Henrique Cardoso e a equipe de economistas (escolhida por ele) que formulou e implementou o Plano Real, desde que o ex-presidente assumiu o Ministério da Fazenda em maio de 1993 até a conclusão de seu segundo mandato em 2002<sup>21</sup>: a inflação e aquele que julgavam ser sua causa, o déficit público. De acordo com o próprio Cardoso, “havia entre especialistas e políticos a antiga discussão sobre se o déficit público é a causa da inflação. Meus colaboradores acreditavam que sim” (Cardoso 2006, p.148). Este ponto é fundamental para que se possa entender por que, mesmo após a estabilização monetária, a preocupação com a questão fiscal do Estado não arrefeceu<sup>22</sup>.

Como se sabe, a reforma monetária – realizada com vistas a reestabelecer o equilíbrio de preços e acabar com a inflação inercial – foi realizada com êxito ainda com Fernando Henrique no Ministério da Fazenda: com a adoção da nova moeda em julho de 1994, a taxa da inflação que havia sido de 46,60% em junho caiu para 3,34% em agosto (Filgueiras 2006, p.120). Portanto, quando o ex-ministro chegou à presidência, a estabilização monetária<sup>23</sup> já havia sido alcançada.

Restava agora eliminar o déficit público que, na concepção daqueles agentes que formularam e implementaram o Plano Real significava uma única coisa: “ajuste fiscal” (Calabrez 2013). De forma coerente com a perseguição deste último objetivo, a equipe econômica do novo presidente insistia na ocupação dos aparelhos econômicos do Estado como condição necessária para manter a inflação sob controle: “a cada instante meus colaboradores insistiam na necessidade de precondições: sem que controlássemos o BB, a Caixa Econômica, o Ministério do Planejamento e não sei quantas outras posições estratégicas, seria impossível domar a inflação” (Cardoso 2006, p.148).

Esse argumento é corroborado por Calabrez (2013, p.47), ao argumentar que, para a equipe econômica dos governos Cardoso, “o diagnóstico da crise do Estado e a ideia de que o setor público deveria cortar seus gastos, sanar suas dívidas e cessar subsídios a grupos economicamente poderosos se torna quase uma obsessão”. Para esses economistas, “qualquer medida de proteção à indústria nacional, subsídios a determinados setores ou vinculação de receita para determinados fins” eram vistos como sendo “algo extremamente prejudicial à saúde do Estado”. Por esse motivo, não viam com bons olhos as organizações representativas do setor industrial já que, de acordo com Gustavo Franco<sup>24</sup>, as mesmas defendiam interesses parciais e se colocavam contra a estabilidade ao reivindicarem medidas protecionistas (Franco 1999).

Além disso, de acordo com Calabrez (2013, p.48), havia outros valores políticos partilhados pela equipe econômica do Plano Real: “compartilhavam um certo antinacionalismo, antiprotecionismo e uma aversão ao jogo de interesses do mundo político”; viam com reservas “os políticos profissionais e o jogo parlamentar, que invariavelmente não compreendiam suas elaborações técnicas e atrapalhavam o processo de reformas”; não nutriam qualquer simpatia com relação ao “funcionamento da burocracia”; e por conta de “uma neutralidade científica” alegavam defender o “interesse comum”. Ainda de acordo com o autor, as visões de mundo desses agentes “não são elementos triviais”, se

<sup>21</sup> A equipe que formulou e implementou o Plano Real (ver nota 5) foi escolhida pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, após ter recebido “carta branca” do então Presidente da República, Itamar Franco (Prado 2005). Ainda de acordo com a autora, a partir de então, os “puquianos” (oriundos da PUC/Rio) estavam “de volta ao poder” (Prado 2005, p.65).

<sup>22</sup> Pertencendo a equipe econômica de FHC à corrente “inercialista” do debate sobre inflação no Brasil (Loureiro 1997, p. 83), o programa de estabilização econômica elaborado por esses agentes (Plano Real) “tinha a reorganização fiscal do Estado como elemento fundamental para a estabilização monetária, junto com a eliminação da inércia inflacionária” (Calabrez 2013, p. 55).

<sup>23</sup> Estabilidade monetária (da moeda) não deve ser confundida com estabilidade econômica (do sistema econômico). De acordo com Filgueiras (2006) enquanto a estabilidade monetária era mantida a duras penas pela equipe do Plano Real, seus fundamentos internos (sobretudo, o sistema de âncora cambial) desencadeavam um processo de profunda instabilidade macroeconômica.

<sup>24</sup> Gustavo Franco foi um dos formuladores do Plano Real e ocupou a presidência do Banco Central entre 1995-1999. Após ser demitido por sua desastrosa política cambial, em janeiro de 1999, Franco se referiu à FIESP como “negra torre de mármore construída com dinheiro dos impostos que incidem sobre o emprego, aquele monumento vivo ao Custo Brasil” (Franco 1999, p.277).

tivermos em conta que eles ocuparam “os mais altos postos de comando da política macroeconômica nacional”, em um momento em que “decisões importantes eram tomadas numa conjuntura na qual se redefinia tanto o papel do Estado como as estratégias de inserção do país na economia internacional globalizada” (Calabrez 2013, p.49).

Como dissemos anteriormente, da perspectiva que informa este trabalho, a orientação subjetiva das elites estatais é um aspecto central na escolha do tipo de estratégia de desenvolvimento a ser seguido em determinada sociedade. No caso da elite estatal que formulou e implementou o Plano Real, a estratégia definida, inspirada nas prescrições do Consenso de Washington, possuía, como vimos, dois fundamentos básicos e intrinsecamente relacionados: combater a inflação e eliminar sua suposta causa, o déficit público, via ajuste fiscal do Estado<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Embora seja possível considerar que estratégias neoliberais de desenvolvimento, necessariamente, sejam inspiradas nas recomendações do “Consenso de Washington”, o desenho efetivamente assumido por cada uma delas varia em função (1) da orientação subjetiva da elite estatal disponível para desenhá-la e implementá-la e (2) da margem de manobra disponível a esses agentes que, por sua vez, dependem de variáveis contextuais e institucionais.

No que se refere às “capacidades estatais” para implementar o tipo de estratégia escolhido, bastou que aqueles agentes seguissem aquilo que era recomendado, desde o final dos anos 1980, para realizar o “ajuste estrutural” do Estado: “an unusual concentration of power” (Nelson 1989), isto é, a concentração de poder em um braço do Executivo comprometido com esse objetivo. Esta alternativa ficou ainda mais clara, após ser referendada por uma nova reunião de especialistas em Washington, em janeiro de 1993.

No seminário internacional, intitulado “The Political Economy of the Policies Reform”, o objetivo foi discutir “as circunstâncias mais favoráveis e as regras de ação que poderiam ajudar um *technopol* a obter o apoio político que lhe permitisse implementar sua agenda” (Williamson 1994, p.12). Dito de outro modo, o encontro em Washington teve como objetivo discutir como implementar o “programa de estabilização e reforma que o próprio Williamson, alguns anos antes, havia chamado de Washington Consensus” (Fiori 1997, p.12)

A tese da “concentração não usual de poder” foi corroborada pelo trabalho de S. Haggard e R. Kaufman, autores de um estudo comparativo entre países que já haviam adotado “modelos de estabilização e ajuste” baseados nas prescrições do “Consenso de Washington” (*apud* Fiori 1997, p.18). Esses autores, ao analisarem “o papel do Estado enquanto uma instituição no processo de ajuste”, encontraram altas taxas de sucesso naqueles casos em que houve “uma concentração de autoridade no Executivo” e uma consequente “independência em relação a interesses particulares” (Haggard & Kaufman 1993, pp.392-393).

Como sabemos, esse foi o caminho seguido durante os governos Cardoso, a começar pela manutenção da “equipe formuladora do Plano Real em postos chave de seu governo” (Calabrez 2013, p.67). Algo confirmado em relato do próprio Fernando Henrique: “no meu caso havia uma obsessão inicial óbvia: continuar o que começara, a estabilização. Portanto dediquei-me, mesmo antes da posse, a escolher os colaboradores da área econômica” (Cardoso 2006, pp.245-246). Além disso, durante o primeiro governo Cardoso, “mais do que na época do lançamento do Plano Real”, fazia-se necessário cortar “gastos de toda ordem”, isto é, “a busca do ajuste fiscal tornou-se ainda mais urgente e permaneceu sendo prioridade absoluta do governo” (Calabrez 2013, p.70 e p.67).

Uma das medidas estratégicas nesse sentido foi a mudança na composição do Conselho Monetário Nacional (CMN), até então composto por todos os ministros da área econômica, alguns da área social, presidentes de bancos oficiais e membros da iniciativa privada.

“Pela Lei 9.069/95, o CMN ficou reduzido ao Presidente do Banco Central, o Ministro da Fazenda e o do Planejamento, criando-se assim um foro de coordenação”.



nação macroeconômica, de deliberação sobre normas, supervisão bancária e autorizações e de uso de instrumentos financeiros e creditícios para fins fiscais (os contingenciamentos de crédito e limitações às dívidas de entidades públicas)” (Franco 1999, p.286).

Gustavo Franco atribuiu as exclusões dos demais atores do Conselho ao fato de que suas “contribuições aos assuntos monetários e, em especial, aos propósitos de austeridade fiscal do governo nem sempre eram positivas” (Franco 1995 *apud* Loureiro 1997). Outro exemplo da prioridade absoluta do “ajuste fiscal” nos governos Cardoso foi o significado e a dinâmica assumidos pela reforma gerencial do Estado<sup>26</sup>: as propostas de reforma do aparelho de Estado reunidas no Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) somente tiveram respaldo do governo em aspectos que se mostraram funcionais à realização do “ajuste” (Calabrez 2013).

Essa estratégia de ação mostrou-se coerente com os objetivos que essa elite estatal ostentava já em 1993. No documento elaborado pelo novo ministro da fazenda e sua equipe, e entregue ao então presidente Itamar Franco, estavam não só os rumos que seriam seguidos por aquele governo, mas também durante os dois governos seguintes<sup>27</sup>. O documento recomendava que o país continuasse perseguindo o “equilíbrio fiscal como meta prioritária, consciente de que a desordem financeira e administrativa do Estado é a principal causa da inflação crônica que impede a sustentação do crescimento, perpetua as desigualdades e mina a confiança nas instituições” (Cardoso 1994, p.114). Nesse sentido, tópicos como “modernização econômica”, “privatizações” e “reforma administrativa” daquele documento tinham como objetivo fundamental “auxiliar a implementação do Plano Real naquilo que era seu elemento central: realizar o ajuste fiscal” (Calabrez 2013, p.66).

Como se percebe, nessa conjuntura, não havia espaço para políticas de promoção do desenvolvimento, aos moldes daquelas identificadas na realidade internacional e reivindicadas pelos industriais do IEDI e por boa parte do meio acadêmico, conforme visto anteriormente. Na estratégia formulada e implementada por Cardoso e sua equipe econômica, combater a inflação e o déficit público, via ajuste fiscal, eram prioridades absolutas.

## VII. Conclusões

Este artigo tratou do predomínio de uma estratégia de desenvolvimento de cunho neoliberal no Brasil dos anos 1990 com duplo objetivo. De um lado, demonstrar que, embora o cenário apresentasse desafios incontornáveis como a “reestruturação produtiva” e a “globalização”, a alternativa neoliberal não era a única disponível. De outro, sugerir que, para entender por que um determinado tipo de estratégia de desenvolvimento é escolhido em determinada sociedade, é preciso considerar também o papel central desempenhado pelas elites estatais.

No que se refere ao primeiro, os resultados sustentam as duas hipóteses propostas: 1) havia no Brasil uma estratégia nacional de desenvolvimento qualitativamente distinta tanto do “velho” desenvolvimentismo quanto da alternativa neoliberal, desde o início dos anos 1990; (2) a implantação de uma estratégia de cunho neoliberal não foi respaldada por um consenso empresarial<sup>28</sup> em torno dessa alternativa<sup>29</sup>.

Como vimos, a consciência de que estabilização monetária, desregulamentação financeira e abertura abrupta da economia não gerariam, automaticamente, crescimento econômico sustentado existe, em parte importante do empresariado nacional e do meio acadêmico, pelo menos desde o início dos anos 1990. Consciência que se solidificou após as tentativas naufragadas do governo Collor nessa direção. Não obstante, como sabemos, esse foi o caminho trilhado,

<sup>26</sup> Reforma gerencial ou reforma de “gestão” era aquela destinada a dotar o Estado de *accountability*, descentralização, flexibilidade e eficácia na prestação de serviços públicos ao “cidadão cliente”; todos previstos no projeto do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Como mostra a pesquisa de Calabrez (2013), a realização do “ajuste fiscal” do Estado (entre 1995-2002) pôde prescindir dessa reforma.

<sup>27</sup> O documento em questão é a Exposição de Motivos n. 395, de 7 de dezembro de 1993.

<sup>28</sup> Embora a pesquisa tenha se baseado no estudo de um único caso – o do IEDI – julgamos que a atuação da entidade na elaboração, no desenvolvimento e na defesa política de uma estratégia nacional de desenvolvimento seja suficiente, no mínimo,

para problematizar a tese de um consenso empresarial em torno de uma “agenda neoliberal”.

<sup>29</sup> Enxergamos o IEDI como um “crucial case” (Gerring 2007), já que i) parece pouco provável que um consenso empresarial pudesse prescindir de uma entidade formada por trinta dos maiores empresários do país e ii) parece ainda menos provável que uma entidade que integrasse tal consenso elaborasse, desenvolvesse e defendesse uma estratégia alternativa por mais de uma década – mesmo sendo sistematicamente derrotada.

a partir de maio de 1993, por Fernando Henrique Cardoso e a equipe de economistas que formulou e implementou o Plano Real. Desde então, os objetivos do Estado (Kohli 1999) passaram a ser quase que exclusivamente controlar a inflação e eliminar sua suposta causa – o déficit público – via ajuste fiscal (Calabrez 2013; Nunes 2014).

Nesse cenário, a nosso ver, não houve espaço para “políticas industriais, tecnológicas e comerciais de novo estilo”, que permitissem novos “mecanismos de proteção e incentivo às exportações” e novas políticas de produção e proteção social (Tavares 1993, p.107). Também não houve espaço para a substituição da estratégia nacional de desenvolvimento baseada no modelo de substituição de importações, por outra, igualmente nacional, que tivesse em conta a dimensão sistêmica da competitividade – como defendem os industriais do IEDI desde, pelo menos, 1991. Tampouco houve espaço para o programa alternativo que se consolidava após o fracasso dos planos ortodoxos do governo Collor (Fiori 1993).

Nesse sentido, sugere-se que, para entender o processo de escolha de determinado tipo de estratégia de desenvolvimento em determinada sociedade, é preciso olhar também para as elites estatais. A análise sugere que é adequada a hipótese de que a presença de uma elite estatal subjetivamente orientada pode ajudar a explicar por que e de que forma uma estratégia de desenvolvimento de cunho neoliberal (o Plano Real) foi formulada e implementada, no Brasil, a partir de meados da década de 1990. Não no sentido de fornecer “relações causais unívocas” (Perissinotto 2014, p.63) ou inferências de “causalidade linear” (Hall 2008; Perissinotto 2013), mas de produzir uma “explicação histórica em busca do significado [...] por detrás das ações dos decisores” (Woo-Cumings 1999, p.2).

Como já argumentamos, acreditamos que os achados empíricos dessa tradição teórica indicam que os “aspectos atitudinais” (Perissinotto 2014) ou “volitivos” (Perissinotto *et. al.* 2014) das elites estatais não são elementos triviais, sobretudo em momentos de definição do tipo estratégia de desenvolvimento a ser seguido em dada sociedade. Nesse sentido, processos de industrialização, de “ajuste estrutural”, ou mesmo de “neodesenvolvimentismo”, caracterizam momentos de grandes transformações ou de “mudanças estruturais” e, nessas circunstâncias, o Estado é o protagonista (Evans 1993; 1995). O que não significa, entretanto, atribuir um voluntarismo excessivo à história, haja vista que, nesta perspectiva teórica, variáveis contextuais oferecem limites importantes à ação das elites estatais (Perissinotto 2014, p.71).

Wellington Nunes (gton\_nunes@yahoo.com.br) é Doutorando em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná e Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP/UFPR). Vínculo Institucional: Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFPR, Curitiba, PR, Brasil.

## Referências

- Bendix, R., 1963. Concepts and Generalizations in Comparative Sociological Studies. *American Sociological Review*, 28(4), pp.532-539. DOI: 10.2307/2090069
- Bianchi, A., 1999. *Hegemonia em construção: a trajetória do Pensamento Nacional das Bases Empresariais*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- \_\_\_\_\_, 2004. Estado e empresários na América Latina (1980-2000). *Antropolítica*, 16, pp.101-122.
- Borges, A. & Filgueiras, L., 1995. Mercado de trabalho nos anos 1990: o caso da região metropolitana de Salvador. *Bahia: Análise e Dados*, 5(3), pp.30-36.
- Bresser-Pereira, L.C., 2006. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, 20(3), pp.5-24.
- Bresser-Pereira, L.C. & Diniz, E., 2009. Empresariado industrial, democracia e poder político. *Novos Estudos*, 84, pp.83-99. DOI: 10.1590/s0101-33002009000200006



- Bresser-Pereira, L.C. & Nakano, Y., 2002. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. *Revista de Economia Política*, 21(3), pp.146-177.
- \_\_\_\_\_, 2003. Crescimento econômico com poupança externa? *Revista de Economia Política*, 22(2), pp.3-27.
- Calabrez, F., 2013. *Reforma do aparelho de Estado no governo Cardoso: entre o ajuste fiscal e a reforma gerencial*. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- Cano, W., 2000. América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: J.L. Fiori, ed. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Cardoso, F.H., 1994. Plano Fernando Henrique Cardoso. Exposição de motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993. *Revista de Economia Política*, 14(2), pp.114-131.
- \_\_\_\_\_, 2006. *A arte da política. A história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Codato, A., 1995. *Estrutura política e interesse de classe: uma análise do sistema estatal no Brasil pós-1964 o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Unicamp.
- Couto, C.G., 1997. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova*, 39, pp.33-52. DOI: 10.1590/s0102-64451997000100004
- Cruz, S.V., 1995. *Empresariado e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. Campinas: FAPESP.
- Diniz, E., 1997. *Crise, reforma do estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: FGV.
- \_\_\_\_\_, 1999. Globalização, elites empresariais e democracia no Brasil dos anos 90. *Ensaio FEE*, 20(1), pp.155-178. DOI: 10.1590/s0104-44782000000100012
- \_\_\_\_\_, 2002. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *Lua Nova*, 55-56, pp.241-262. DOI: 10.1590/s0102-64452002000100011
- Diniz, E. & Boschi, R., 2003. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(52), pp.15-33. DOI: 10.1590/s0102-69092003000200002
- \_\_\_\_\_, 2007. *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ.
- Doctor, M., 2002. Business and Delays in Port Reform in Brazil. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 2, p. 79-86.
- Evans, P., 1993. O estado como problema e solução. *Lua Nova*, 28-29, pp.107-157. DOI: 10.1590/S0102-64451993000100006
- Filgueiras, L., 1994. O plano econômico-político FHC e as eleições presidenciais. *Cadernos do CEAS*, 152, pp.32-41.
- \_\_\_\_\_, 2006. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo.
- Fiori, J.L., 1992. O paradoxo político da reforma liberal. *Lua Nova*, 25, pp.185-196.
- \_\_\_\_\_, 1993. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In M.C. Tavares & J.L. Fiori, eds. *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_, 1997. Os moedeiros falsos. In J.L. Fiori, ed. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes.
- \_\_\_\_\_, 2002. *60 lições dos anos 90: uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- Gerring, J., 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Gerschenkron, A., 1976. *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Haggard, S. & Kaufman, R., 1993. O estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado. In L. Sola, ed. *Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Hall, P.A., 2008. Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research. In J. Mahoney & D. Dietrich, eds. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hardin, R., 1982. *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Hirschman, A.O., 1964. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Jaguaribe, H., 1958. *O problema do desenvolvimento econômico e a burguesia nacional*. São Paulo: Fiesp.
- Johnson, C., 1982. MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford: Stanford University Press.
- Kahler, M., 1992. External Influence, Conditionality and the Politics of Adjustment. In S. Haggard & R. Kaufman, eds. *The Politics for Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press.
- Kingstone, P.R., 1998. Corporatism, Neoliberalism, and the Failed Revolt of Big Business in Brazil. Lessons from the Case of IEDI. *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, 40(4), pp.73-93. DOI: 10.2307/166455
- Kohli, A., 1999. Where Do High-Growth Political Economies Come from? The Japanese lineage of Korea's 'Developmental State'. In M. Woo-Cumings, ed. *The Developmental State*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Loureiro, M.R., 1997. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Mancuso, W.P., 2004. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Dados*, 47(3), pp.505-547. DOI: 10.1590/S0011-52582004000300003
- \_\_\_\_\_, 2007a. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política*, 28, pp.131-146. DOI: 10.1590/s0104-44782007000100009
- \_\_\_\_\_, 2007b. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edusp.
- Mancuso, W.P. & Oliveira, A.J.S.N., 2006. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. *Lua Nova*, 69, pp.147-172. DOI: 10.1590/s0102-64452006000400007

- Massimo, L., 2013. Como se explica o neoliberalismo no Brasil? Uma análise crítica dos artigos publicados na revista Dados. *Revista de Sociologia e Política*, 21(47), pp.133-153. DOI: 10.1590/s0104-44782013000300010
- Nelson, J., 1989. *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick: Transactions Books.
- Nunes, W., 2014. *Uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa: o caso do IEDI*. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- Oliveira, A.J.S.N., 2003. *O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da ALCA*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Perissinotto, R., 2013. Comparação, história e interpretação: por uma ciência política histórico-interpretativa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(83), pp.151-165. DOI: 10.1590/s0102-69092013000300010
- \_\_\_\_\_, 2014. O conceito de Estado Desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino. *Revista de Sociologia e Política*, 22(52), pp.59-75. DOI: 10.1590/1678-987314225205
- Perissinotto, R.M.; Costa, P.R.N.; Nunes, W.; Ilha, A., 2014. Elites estatais e Industrialização: ensaio de comparação entre Brasil, Argentina e México (1920-1970). *Revista de Economia e Política*, 34(3), pp.503-519. DOI: 10.1590/s0101-31572014000300009
- Power, T. & Doctor, M. 2002. *The Resilience of Corporatism: Continuity and Change in Brazilian Corporatist Structures*. Oxford: Centro de Estudos Brasileiros.
- Prado, M.C.R.M., 2005. *A real história do Real: uma radiografia da moeda que mudou o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- Schneider, B.R., 1997. Big Business and the Politics of Economic Reform: Confidence and Concertation in Brazil and Mexico. In B.R. Schneider & S. Maxfield, eds. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University.
- Schneider, B.R., 2004. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. New York: Cambridge University.
- Sodré, N.W., 1958. O problema da burguesia. In \_\_\_\_\_. *Introdução à revolução brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Tavares, M.C., 1993. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In M.C. Tavares & J.L. Fiori, eds. *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra.
- Weber, M., 1981. The Social Psychology of the World Religions. In H.H. Gerth & C. Wright Mills, eds. *Essays in Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Weyland, K., 1998. The Fragmentation of the Business in Brazil. In F. Durand & E. Silva, eds. *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*. Miami: North-South Center.
- Williamson, J., 1990. *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- \_\_\_\_\_, 1994. In Search of a Manual for Technopols. In \_\_\_\_\_. ed. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, D.C.: Peterson Institute.
- Woo-Cumings, M., 1999. Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development. In \_\_\_\_\_. ed. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.

### Outras fontes

- MCT, 1993. Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. PDF. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/ci000038.pdf>
- IEDI, 1991. *Mudar para competir: carga fiscal, competitividade industrial e potencial de crescimento econômico*. São Paulo.
- \_\_\_\_\_, 1992a. *Política tributária como instrumento para a retomada do crescimento industrial*. São Paulo.
- \_\_\_\_\_, 1992b. *Finanças industrializantes para a estabilização e o desenvolvimento*. São Paulo.
- \_\_\_\_\_, 1994a. *A atual política cambial e a indústria brasileira. Fórum de debates*. São Paulo.
- \_\_\_\_\_, 1994b. *A indústria e o governo Fernando Henrique: oportunidades e ameaças*. São Paulo.
- \_\_\_\_\_, 1998. *Políticas industriais em países selecionados*. São Paulo.
- \_\_\_\_\_, 1999. *10 anos*. São Paulo.
- \_\_\_\_\_, 2001. *12 anos*. São Paulo.

## A national strategy of development in Brazil of the 1990's

### Abstract

This work deals with the predominance of a neoliberal strategy of the development in Brazil of the 1990's with a double objective. From one side, we're looking for demonstrating that the relation of business groups organized with implementation of that strategy has been less consensual than part of the pertinent literature suggests and, on the other hand, we suggest that, for understanding how and why it was adopted in Brazil it is necessary also to look at the state. To accomplish the first objective, based in a case study and at a historical analysis, we're searching the confirmation of the hypothesis according to the existing one, in the early 1990's, a national strategy of development being consistent with a conscience, in part of the academic circles, of the limits of that neoliberal alternative, in which refers to the stability and to the sustained economical growth. The second, based on an empirical survey and a bibliographical analysis, we're looking for the confirmation of the hypothesis that the presence of an state elite subjectively oriented can help to explain the predominance of a development strategy wisely supported in Washington Consensus. Our results suggest that, to understand how and why a neoliberal strategy of development could rule Brazil in the 1990's, considering the presence of an state-owned elite committed with the guiding principles of that strategy be a necessary condition.

**KEYWORDS:** entrepreneurs; IEDI; neoliberalism; neo-developmentalism; state elites.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.

**Anexo 1**

Quadro 1 - Relação dos fundadores do IEDI e suas respectivas empresas

<b>Nome do fundador</b>	<b>Empresa</b>
Abraham Kasinsky	Cofap
Amarílio Proença de Macêdo	J. Macedo
Bruno Nardini Feola	Indústrias Nardine
Celso Lafer	Metal Leve
Claudio Bardella	Bardella
Eggon João da Silva	WEG
Eugênio Emílio Staub	Gradiente
Francisco Roberto Andre Gros	Aracruz Celulose
Hugo Miguel Etchenique	Brasmotor
Ivan Muller Botelho	Cia. de Força e Luz Cataguazes-Leopoldina
Ivency Brochmann Ioschpe	Iochpe
João Pedro Gouvêa Vieira Filho	Ipiranga
Jorge Gerdau Johannpeter	Gerdau
José Ermírio de Moraes Filho	Votorantim
Luiz Alberto Garcia	ABC-Empar
Luiz de Mello Flores Guinle	Elebra
Max Feffer	Suzano
Ney Bittencourt de Araujo	Agroceres
Olavo Monteiro de Carvalho	Monteiro Aranha
Paulo Diederichsen Villares	Villares
Paulo Francini	Coldex Frigor
Paulo Guilherme Aguiar Cunha	Ultraquímica
Paulo Mário Freire	Cimento Portland Paraíso
Paulo Setubal Neto	Duratex
Pedro Franco Piva	Klabin
Raul Mena Barreto dos Reis	Sadia-concórdia
Raul Schmidt	Tupy
Ricardo Frank Semler	Semco
Sérgio Marcos Prosdócimo	Refrigeração Paraná
Sylvio Tuma Salomão	Açotécnica

Fonte: IEDI (1999).