

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

WELLINGTON NUNES

UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL DOS
ANOS NOVENTA: O CASO DO IEDI

CURITIBA

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - MESTRADO
WELLINGTON NUNES

UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL DOS
ANOS NOVENTA: O CASO DO IEDI

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Paulo Roberto Neves Costa

CURITIBA

2014



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Rua General Carneiro, 460 – 9º Andar Sala 908 Fone: 3360-5233.

PARECER

A banca examinadora instituída pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, da Universidade Federal do Paraná, após argüir o(a) mestrando(a) **WELLINGTON NUNES**, em relação ao seu trabalho de dissertação, intitulada “*UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL DOS ANOS MOVENTA: O CASO DO IEDI*”, decidiu favorável à “... *APROVAÇÃO*” do(a) acadêmico(a), habilitando-o(a) ao título de *Mestre* em Ciência Política.

Curitiba, 12 de fevereiro de 2014.



Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso

Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto

Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa
(orientador e presidente)

Catálogo na publicação
Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Nunes, Wellington

Uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil dos anos 90 : o caso do IEDI / Wellington Nunes – Curitiba, 2014.
91 f.

Orientador : Prof^o. Dr^o. Paulo Roberto Neves Costa
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná.

1. Desenvolvimento econômico. 2. Brasil - Condições econômicas.
3. Política econômica. 4. Brasil - Planejamento econômico. 5. Neoliberalismo.
6. Instituto de estudos para o desenvolvimento industrial - IEDI. I. Título.

CDD 338.981

AGRADECIMENTOS

Evidentemente, um trabalho como este não se constrói sem as contribuições de diversas pessoas e não é possível agradecer a todos, nominalmente, neste espaço. Portanto, gostaria de começar com um agradecimento geral a todos – sem exceção – àqueles que, direta ou indiretamente, estiveram envolvidos na construção desta pesquisa: colegas, professores, amigos, familiares, etc. Por seu turno, sinto-me na obrigação de citar alguns nomes, tendo em vista o tamanho de suas contribuições.

Gostaria de começar pelo professor e amigo Luiz Domingos Costa que, além de orientar meus primeiros passos no mundo acadêmico, tem estado presente em toda a trajetória percorrida desde então. Ele é o responsável direto por me mostrar que a carreira acadêmica estava mais próxima do que eu imaginava. Portanto, não é exagero dizer que – sem as suas valorosas contribuições – este trabalho, muito provavelmente, não seria realizado. Muitíssimo obrigado, Luiz. Estendo também estes agradecimentos a todos os meus professores do curso de graduação em Ciência Política do Centro Universitário UNINTER, pela formação sólida e pelo apoio irrestrito conferido a ideia de que eu me dedicasse a carreira acadêmica.

No que se refere a UFPR, começo agradecendo a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da instituição, pelo empenho e dedicação inesgotáveis no que concerne à formação de novos pesquisadores, o que – certamente – contribuiu de forma significativa para a realização deste trabalho. Agradeço, especialmente, ao professor Paulo Roberto Neves Costa pela paciência e sabedoria com que orientou esta Dissertação, dando liberdade para que eu trilhasse caminhos não previstos inicialmente, mas sendo rigoroso com o processo de construção da pesquisa. Esta postura, indubitavelmente, permitiu que este trabalho avançasse mais do que previa seu projeto original.

Ao professor Renato Perissinotto quero agradecer, especialmente, pela sugestão de direcionar a análise, para além dos grupos empresariais organizados, aos agentes estatais e seus valores políticos. A análise destes últimos foi imprescindível para o argumento construído neste trabalho. Também agradeço a ele pela leitura atenta e pelos comentários valorosos feitos a respeito do texto enviado para a banca de qualificação. Pela participação nesta última, e por clarear tanto o horizonte disponível quanto os limites inerentes ao objeto empírico pesquisado, também agradeço ao professor Sérgio Braga. Ao professor

Adriano Codato quero agradecer pelas conversas – sempre produtivas – tanto em sala de aula quanto pelos corredores da universidade, o que foi fundamental para dar perspectiva sobre o alcance e os limites deste trabalho.

Faço referência aqui, também, a todos os companheiros de jornada do Curso de Mestrado em Ciência Política da UFPR. Dividir as conquistas e os transtornos inerentes ao processo de construção de uma Dissertação é de grande importância para levá-lo a cabo. Cabe um agradecimento especial à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, por ter viabilizado – economicamente – esta pesquisa. O apoio desta organização de fomento tem sido indispensável para alçar o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas no Brasil a patamares ainda não alcançados.

Finalmente, quero agradecer a minha família pelo apoio irrestrito dedicado ao processo de construção de um trabalho um tanto estranho às atividades que desenvolvem, pelo simples fato de – para min – se tratar da realização de um sonho antigo; e a Geiza pelo amor, apoio, compreensão e paciência imprescindíveis.

“Ao princípio era a ação”.

J. W. Goethe (Fausto).

“Sem ensaio, nem rascunho, caminho a gente faz andando”.

H. Gessinger.

NUNES, W. **UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL DOS ANOS NOVENTA: o caso do IEDI**. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, 2014.

RESUMO

Este trabalho trata do predomínio de uma estratégia de desenvolvimento de cunho neoliberal no Brasil dos anos noventa com duplo objetivo. De um lado, procuramos demonstrar que a relação dos grupos empresariais organizados com implementação daquela estratégia pode ter sido menos consensual do que sugere uma parte da literatura pertinente e, de outro, sugerimos que para entender como e por que a mesma foi adotada, tardiamente, no Brasil seja preciso olhar também para o Estado. Para cumprir o primeiro objetivo, com base em um estudo de caso e em uma análise histórica, procuramos confirmar a hipótese segundo a qual havia, já no limiar dos anos noventa, ao menos por parte de um seguimento importante do empresariado, uma estratégia nacional de desenvolvimento, coadunando com uma consciência, em parte do meio acadêmico, sobre os limites daquela alternativa neoliberal, no que se refere à estabilidade e ao crescimento econômico sustentados. Quanto ao segundo, com base em um levantamento empírico e em uma análise bibliográfica, a hipótese a ser confirmada foi de que a presença de uma elite estatal subjetivamente orientada, e com ampla margem de manobra, pode ajudar a explicar o predomínio de uma estratégia de desenvolvimento amplamente amparada no “Consenso de Washington”. Nossos resultados demonstram a existência, desde os primeiros anos da década de 1990, de um modelo de estratégia de desenvolvimento que ultrapassava os limites daquele prescrito pelo “Consenso de Washington” e sugerem que, para entender como e por que este último embasou a estratégia que predominou no Brasil dos anos noventa, seja necessário considerar a presença de uma elite estatal comprometida com os princípios norteadores daquele tipo de estratégia, bem como a ampla margem de manobra de que dispunham.

Palavras-chave: empresariado; IEDI; representação de interesses; estratégias de desenvolvimento; elites estatais.

ABSTRACT

This work deals with the predominance of a neoliberal strategy in Brazil's development 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, belatedly 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 and with a wise maneuver margin 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, as well the wise maneuver margin they had, be a necessary condition, although – evidently – that is not enough.

Key-words: entrepreneurs; business groups organized; IEDI; representation of interests; development strategies; state elites.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. A DISCUSSÃO NA LITERATURA	18
1.1 O EMPRESARIADO ENQUANTO ATOR POLÍTICO NO BRASIL.....	18
1.2 O EMPRESARIADO E A “AGENDA NEOLIBERAL” NO BRASIL: CONSENSO, AUSÊNCIA DE ESTRATÉGIA ALTERNATIVA E CONFORMISMO.	21
2. UM NOVO MOMENTO DO CAPITALISMO, E AS ESTRATÉGIAS DISPONÍVEIS.....	28
2.1 TRANSFORMAÇÕES NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA E AS PRESCRIÇÕES DE WASHINGTON	28
2.2 O NOVO MOMENTO DO CAPITALISMO E UMA NOVA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO NO LIMIAR DOS ANOS NOVENTA.....	32
3. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E A ATUAÇÃO POLÍTICA DOS INDUSTRIAIS DO IEDI.....	42
3.1 A ATUAÇÃO POLÍTICA DO IEDI E OS CONFLITOS COM A “AGENDA NEOLIBERAL” NO PERÍODO PRÉ-ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA	42
3.2 CONFLITOS ENTRE ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NO PERÍODO PÓS-ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA	49
4. O PAPEL DO ESTADO NA ESCOLHA DA ESTRATÉGIA DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	64
4.1 AJUSTE ESTRUTURAL: PROTAGONISMO E MARGEM DE MANOBRA DOS AGENTES ESTATAIS	65
4.2 A ORIENTAÇÃO POLÍTICA E A MARGEM DE MANOBRA DOS AGENTES ECONÔMICOS DO PLANO REAL	72
CONSIDERAÇÕES À GUIA DE CONCLUSÃO	81
ANEXO I	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	89

INTRODUÇÃO

Este trabalho surgiu de um profundo interesse deste pesquisador pela natureza política dos processos de desenvolvimento econômico das sociedades em geral. No caso específico do Brasil, diversos momentos históricos afiguram-se como sendo desafios analíticos instigantes a esse respeito. Desta perspectiva, tanto períodos históricos de desenvolvimentismo industrializante como, grosso modo, podemos caracterizar o período entre 1930-1979 quanto de crise do modelo de substituição de importações na década de 1980, ou ainda, de desindustrialização e ascensão de uma nova estratégia de desenvolvimento nos anos de 1990, podem servir ao propósito de analisar o entrelaçamento entre fatores econômicos e políticos em processos de desenvolvimento.

A escolha deste último período, longe de ser neutra, tem dupla justificativa. Por um lado – trata-se de um interesse particular por um período recente da nossa história no qual se propôs um rompimento radical com uma longa trajetória de promoção do desenvolvimento econômico, fortemente ancorada em processos de industrialização. E por outro – de um certo desconforto com algumas interpretações que, a nosso ver, sobrevalorizam a natureza consensual do processo de implantação de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento, no que se refere a atuação política do grande empresariado brasileiro e, em alguma medida, dos setores organizados da sociedade em geral.

Portanto, este trabalho teve como objeto de estudos o predomínio de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa e um de nossos objetivos fundamentais é demonstrar que a relação dos grupos empresariais organizados com a implementação daquela estratégia pode ter sido menos consensual do que sugere uma parte da literatura pertinente. Estamos chamando de estratégia neoliberal de desenvolvimento aquele tipo de estratégia, cujo cerne está ancorado nas prescrições do famigerado “Consenso de Washington”. De acordo com este último, como veremos, bastaria que os Estados nacionais garantissem a estabilidade monetária, realizassem a abertura de suas economias e desregulassem seu sistema financeiro para gerar, automaticamente, crescimento econômico sustentado.

Neste ponto, nos pareceu pertinente indagar sobre como a adoção de uma estratégia de desenvolvimento, nesses moldes, poderia ter afetado os interesses

empresariais organizados e como estes últimos poderiam ter reagido. O passo seguinte foi procurar por respostas na literatura que trata dos grupos empresariais organizados enquanto atores na esfera política. Nesta seara, há duas proposições bastante influentes e, a nosso ver, profundamente relacionadas. De um lado, a proposição de um consenso empresarial entorno de uma “agenda neoliberal” no Brasil dos anos noventa (DINIZ, 1999; 2002; 2010; DINIZ e BOSCHI, 2003; 2004; 2007; DINIZ e BRESSER PEREIRA, 2009) e – de outro – a da ausência de uma estratégia nacional de desenvolvimento, no período, que servisse como alternativa à estratégia neoliberal (BRESSER-PEREIRA, 2006; DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2009).

A partir daí, tratamos de acessar o mundo empírico com o objetivo de testar (confirmar ou falsear) essas proposições. Pareceu-nos evidente, neste momento, que seria mais vantajoso, do ponto de vista analítico, olharmos para aqueles setores empresariais que, em tese, seriam os mais prejudicados pela mudança de estratégia de desenvolvimento. Tanto do ponto de vista da confirmação quanto do falseamento das referidas proposições, esse recurso nos pareceu mais produtivo. No primeiro caso, encontrar, entre os setores mais prejudicados pela nova estratégia, tanto apoiadores daquilo que os autores aos quais nos referimos chamaram de uma “agenda neoliberal” quanto a ausência de estratégias alternativas para o desenvolvimento seriam indícios consistentes da validade daquelas hipóteses que nos propusemos a testar. Por sua vez, no caso dessas últimas serem falseáveis, também estariam nesses setores os opositores mais prováveis de uma “agenda neoliberal”, bem como os prováveis formuladores de eventuais estratégias alternativas.

Como é amplamente conhecido, os setores mais prejudicados pela adoção de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa foram aqueles ligados à indústria nacional. Esta parece ser uma proposição consensual sobre a qual não parece haver evidência contrária, nem discordância, mesmo entre autores que adotam referenciais teóricos distintos para a análise¹.

Diante desta constatação, ficou claro que deveríamos direcionar o foco de análise para grupos empresariais organizados ligados à indústria nacional e, depois de examinarmos

¹ Todos os trabalhos que citamos até agora compartilham do ponto de vista que a indústria nacional tenha sido o setor mais prejudicado pela adoção de uma “agenda neoliberal”. Para uma perspectiva teórica distinta mas com diagnóstico semelhante ver, entre outros: Boito Jr. (1999); Gros (2002). Para uma análise que considere a reação daquele setor em relação a nova agenda, ver Mancuso (2007a; 2007b).

materiais empíricos de diferentes organizações empresariais ligadas à indústria, decidimos nos concentrar em uma entidade específica: o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), fundado em 1989, por trinta² dos maiores empresários industriais do Brasil, para “ser uma entidade de estudos capaz de contribuir no desenho de um novo projeto nacional para o Brasil” (IEDI, 1999, p. 10).

Uma rápida olhada em alguns dos documentos elaborados pelo IEDI foi suficiente para percebermos que não se tratava apenas de críticas ou divergências pontuais em relação aos princípios norteadores daquilo que estamos chamando de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento, mas também de um projeto alternativo, detalhado e coerente – do ponto de vista de sua constituição interna – com vistas a promoção do desenvolvimento nacional. Desta forma, julgamos estar diante de um material empírico bastante adequado para testar as proposições que expusemos a pouco.

Por sua vez, nossos resultados empíricos não nos permitiram confirmar aquelas proposições. De um lado, eles demonstram que uma estratégia nacional de desenvolvimento que servisse como alternativa àquela neoliberal, ao mesmo tempo em que não fosse um retorno ao esgotado modelo de substituição de importações, não esteve ausente no período, ao contrário, além de elaborada, foi desenvolvida e defendida politicamente pelo IEDI durante toda a década de 1990. De outro, aqueles resultados sugerem que o cenário de representação de interesses dos grupos empresariais organizados em torno da implementação de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento, no Brasil dos anos noventa, tenha sido menos consensual – mesmo após a estabilização monetária – do que sugerem alguns trabalhos bastante influentes da literatura pertinente e que citamos há pouco.

Com a ideia de um consenso empresarial parecendo mais distante, mas ainda com o intuito de investigar se a implementação de uma estratégia desenvolvimento de cunho neoliberal havia contado com o apoio amplo de outro segmento social relevante para torná-la viável, julgamos que fosse produtivo olhar, também, para o meio acadêmico. Um breve levantamento na literatura que versa sobre economia política demonstrou que, apesar do reconhecimento generalizado do esgotamento do modelo de substituição de

² Para uma lista com os trinta empresários e as respectivas empresas que compuseram o IEDI, quando de sua formação, ver anexo I.

importações, e de que o país necessitava de uma nova estratégia de desenvolvimento, havia – já no início de 1993 – o reconhecimento das limitações do modelo de desenvolvimento prescrito pelo “Consenso de Washington”, não só no que se referia ao crescimento sustentado, mas também em termos de estabilidade econômica. Algo que José Luís Fiori chamou – em referência explícita ao “Consenso de Washington” – de “um novo consenso” (FIORI, 1993).

Escrevendo em Washington, no primeiro trimestre de 1993, o autor sustenta que já havia no Brasil, naquele momento, no que se refere às políticas neoliberais, o acúmulo de uma reflexão crítica pós-era Collor que estava se constituindo com base em experiências concretas do Brasil e do cenário internacional. Essa reflexão crítica, embora reconhecesse a centralidade da estabilidade econômica e da austeridade fiscal e monetária, sustentava a necessidade de que um Estado reformado ocupasse a função de “coordenador estratégico” de um “projeto nacional”, com vistas à promoção do desenvolvimento (Idem).

Ao assumirmos esse ponto de vista, é inevitável indagar sobre os motivos que levariam o Brasil (meses depois) – a partir de maio de 1993 – a uma nova tentativa de conquistar estabilização e crescimento econômico por meio de uma estratégia amplamente amparada nas prescrições do “Consenso de Washington” (Plano Real), imediatamente após a adoção de uma estratégia semelhante (Plano Collor)³, e com vistas a atingir os mesmos objetivos, ter apresentado resultados frustrantes. De maneira mais específica, como e por que uma estratégia neoliberal de desenvolvimento foi adotada no Brasil em um momento em que suas limitações, em termos de crescimento e estabilidade sustentados, como o evidenciavam experiências precedentes no cenário internacional e também o recém-naufragado Plano Collor, eram muito evidentes para serem ignoradas?

Com o objetivo de avançar nessa direção, decidimos seguir uma tradição institucionalista clássica e direcionar o foco da análise para o Estado. Em suas análises sobre processos de desenvolvimento econômico, Weber sugere – ao considerar o Estado nacional como “instância final e decisiva para as questões de política econômica” (WEBER, 1982) – que este pode ser uma caminho produtivo, ao se analisar processos de definição de estratégias de desenvolvimento. De maneira mais específica e ainda no

³ A alcunha oficial do Plano Collor era “Plano Brasil Novo” e o mesmo foi implementado via Medida Provisória nº 168 em 15 de março de 1990.

território do institucionalismo clássico, as análises de autores como Gerschenkron e Hirschman sugerem que a presença de uma “elite estatal subjetivamente orientada” pode ajudar a explicar melhores desempenhos em processos de industrialização (PERISSINOTTO; COSTA; NUNES; ILHA, 2014). Dito de outro modo, o comprometimento dos agentes com os valores norteadores de uma determinada estratégia de desenvolvimento (no caso daqueles autores, a industrialização) pode ajudar a explicar por que a sua utilização foi mais bem sucedida em algumas sociedades do que em outras.

No nosso caso, julgamos que a presença de uma elite estatal comprometida com os valores norteadores de uma estratégia de desenvolvimento amplamente amparada no “Consenso de Washington” (Plano Real), pudesse ajudar a explicar o seu predomínio em detrimento de uma estratégia nacional de desenvolvimento⁴. Por outro lado, embora considerando a orientação subjetiva dos agentes estatais – remontando a uma tradição institucionalista clássica – condição necessária para se compreender o predomínio de determinado tipo de estratégia de desenvolvimento, ponderamos que a mesma não poderia ser considerada condição suficiente.

Neste sentido, seria necessário, também, levar em conta a margem de manobra de que dispunham aqueles agentes para implementar uma estratégia de desenvolvimento condizente com seus valores políticos. Com vistas a avançar nesta direção, recorreremos a alguns estudos neoinstitucionalistas que recuperam a discussão sobre o papel do Estado em processos de desenvolvimento econômico, em momentos de ajuste estrutural. Esta literatura sugere certo protagonismo por parte do Estado, por meio de uma “*unusual concentration of power*” (NELSON, 1989) ou de uma “concentração de autoridade no Executivo” (HAGGARD; KAUFMAN, 1993), como forma mais eficaz de implementar modelos de estabilização e ajuste.

Desta forma, com base em uma análise histórico-bibliográfica e seguindo uma pista sugerida pelo institucionalismo clássico e outra por uma parte da literatura neoinstitucionalista, julgamos que fosse útil – do ponto de vista da análise do predomínio

⁴ Estamos chamando de estratégia nacional de desenvolvimento aquilo que o IEDI denominou “um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil” e que será detalhado no capítulo 2 deste trabalho. Uma das hipóteses que buscamos confirmar é a de que havia, no limiar dos anos noventa, duas estratégias de desenvolvimento (distintas do ponto de vista de seus valores norteadores, mas ambas coerentes da perspectiva de sua constituição interna) para enfrentar os desafios que se afiguravam.

de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa – testar a hipótese da presença de uma elite estatal comprometida com uma estratégia de desenvolvimento amplamente amparada no “Consenso de Washington” e com margem de manobra suficiente para implementá-la.

Os resultados desta análise demonstraram um profundo comprometimento dos agentes econômicos do Estado e do próprio Presidente da República, com uma plano de estabilização econômica (Plano Real) amplamente embasado no modelo de ajuste estrutural prescrito pelo “Consenso de Washington” (neste trabalho chamado de estratégia neoliberal de desenvolvimento), cuja implantação transformou-se em prioridade absoluta no período 1995-2002, bem como uma ampla margem de manobra por parte daqueles agentes, o que incluía a “prerrogativa de expedir decretos e utilizar recursos institucionais que lhes davam poder formal de veto” diante de outras políticas e Ministérios (CALABREZ, 2013).

Portanto, da perspectiva que adotamos, não é possível compreender o predomínio de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa, em termos gerais, olhando somente para os cenário de representação dos interesses sociais organizados, pois, consideramos que mudanças na estratégia de desenvolvimento caracterizam situações de grandes transformações nas sociedades e, nestes momentos, o Estado é o protagonista (EVANS, 1993; CALABREZ, 2013). Nestas circunstâncias, a nosso ver, é preciso considerar também a presença (ou ausência) de elites estatais subjetivamente orientadas a determinado tipo de estratégia de desenvolvimento, já que o Estado – longe de ser uma entidade abstrata pairando sobre nossas cabeças – é constituído por agentes que, por sua vez, possuem valores políticos.

Organizando o que foi exposto, este trabalho analisa o predomínio de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa com duplo objetivo. De um lado, procuramos demonstrar que a relação dos grupos empresariais organizados com a implementação daquela estratégia tenha sido menos consensual do que sugere uma parte da literatura pertinente e, de outro, sugerimos que para entender como e por que a mesma foi adotada, tardiamente, no Brasil seja preciso olhar também para o Estado. Para cumprir o primeiro objetivo, com base em um estudo de caso e em uma análise histórica, procuramos confirmar a hipótese segundo a qual havia, já no limiar dos anos noventa, uma estratégia nacional de desenvolvimento que servisse como alternativa àquela neoliberal,

coadunando com a cristalização de uma consciência – em parte de setor acadêmico – dos limites dessa última estratégia tanto em termos de crescimento quanto de estabilidade econômica. Quanto ao segundo objetivo, com base em um levantamento empírico e em uma análise histórico-bibliográfica, buscamos confirmar a hipótese de que a presença de uma elite estatal subjetivamente orientada e com ampla margem de manobra pode ajudar a explicar o predomínio de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento, no Brasil dos anos noventa.

Para cumprir os referidos objetivos esta dissertação está organizada da seguinte maneira. No capítulo que sucede esta introdução, inserimos nossa discussão na literatura pertinente ao empresariado enquanto ator político no Brasil (seção 1.1) e definimos os conteúdos das duas proposições dessa literatura sobre atuação do empresariado no processo de implantação de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento (seção 1.2). No capítulo seguinte, com o objetivo de delinear o cenário que se afigurava, delimitamos os conteúdos tanto do que estamos chamando de estratégia neoliberal de desenvolvimento (seção 2.1) quanto de uma estratégia nacional de desenvolvimento (seção 2.2), as quais nos referimos nesta introdução.

No capítulo 3, tratamos da atuação política do IEDI na defesa de uma estratégia nacional de desenvolvimento em dois momentos distintos. O primeiro começa com a eleição de Collor e vai até o momento imediatamente anterior à implementação do Plano Real, já sob Itamar Franco (seção 3.1). E o segundo diz respeito, especificamente, ao momento pós-estabilização monetária e compreende o período entre a implementação do Real e o final do primeiro governo Cardoso (seção 3.2). No capítulo 4, recuperamos brevemente tanto a tradição institucionalista clássica iniciada por Weber, Gerschenkron e Hirschman quanto algumas pistas sugeridas pelo neoinstitucionalismo, que embasam nossa análise (seção 4.1), e examinamos, com base em uma análise histórico-bibliográfica, a orientação subjetiva e a margem de manobra dos agentes que formularam e implementaram uma estratégia neoliberal de desenvolvimento (Plano Real) no Brasil dos anos noventa (seção 4.2). Por fim, apresentamos algumas considerações à guisa de conclusão.

1. A DISCUSSÃO NA LITERATURA

Como já adiantamos, neste capítulo tratamos de inserir nossa discussão na literatura pertinente com o objetivo de definir os conteúdos das duas proposições dessa literatura – sobre atuação do empresariado no processo de implantação de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa – que interessam aos nossos objetivos. Antes disto, parece pertinente – de acordo com nossos propósitos – recuperar uma discussão mais ampla sobre a atuação dos grupos empresariais organizados na esfera política. Isto porque, a nosso ver, as proposições as quais nos referimos estão relacionadas com um antigo problema presente naquela literatura: a fragilidade política do empresariado que atua no Brasil. Desta forma, na seção seguinte tratamos de recuperar essa discussão com vistas a demonstrar que as proposições com as quais estamos dialogando estão inseridas em um problema mais amplo e mais antigo. Posteriormente, recuperamos o argumento construído com base naquelas duas proposições as quais nos referimos.

1.1 O EMPRESARIADO ENQUANTO ATOR POLÍTICO NO BRASIL

A produção acadêmica referente ao empresariado enquanto ator político no Brasil é imensa e suas origens, muito provavelmente, remontem aos trabalhos de Hélio Jaguaribe Gomes de Mattos e Néelson Werneck Sodré. Há mais de meio século, “O problema do desenvolvimento econômico e a burguesia nacional” (Jaguaribe) e “O problema da burguesia” (Sodré), ambos publicados em 1958, deram o pontapé inicial a um debate que (MANCUSO, 2007, p. 131) sintetizou na seguinte questão: “O empresariado que opera no Brasil é um ator político ‘forte’ ou ‘fraco’?”

O argumento comum defendido por Jaguaribe (1958) e Sodré (1958) era o de que a burguesia industrial brasileira (i. e., “a parcela nacionalista do empresariado industrial brasileiro de grande porte”), em aliança com os trabalhadores, seria capaz de liderar uma revolução nacional e democrática contra o conservadorismo latifundiário nacional – de um lado – e o imperialismo internacional – de outro. Já a geração seguinte (Cardoso, 1965; 1971; 1972; Furtado, 1965; Prado Júnior (1966); Martins (1968); Bresser-Pereira (1974); Fernandes, 1976), por assim dizer, de trabalhos dedicados ao empresariado brasileiro enquanto ator político, argumentou que a aliança revolucionária (imaginada por Jaguaribe e

Sodré, entre outros) seria inviável porque a burguesia industrial brasileira não possuía os requisitos necessários. Ao revés, a nossa burguesia:

“(i) era fraca; (ii) não desejava ter o proletariado organizado como parceiro político; (iii) não opunha-se ao latifúndio; (iv) não era nacionalista; (v) não era antiimperialista; (vi) contentava-se em ser sócia menor da aliança tríplice que, além dela, também envolvia o Estado e o capital internacional” (MANCUSO, 2007, p. 133).

Por sua vez, uma terceira geração de trabalhos procurou demonstrar a força política do empresariado brasileiro de grande porte em momentos históricos, como a campanha contra a estatização na primeira metade da década de 1970 (CRUZ, 1978) e, na segunda metade dessa década, a campanha pela redemocratização (PAYNE, 1994); a atuação política intensa e com graus de sucesso variados do empresariado industrial em todas as fases do processo de industrialização (DINIZ E BOSCHI, 1978; LEOPOLDI, 1984); e a grande capacidade de adaptação e inovação demonstrada pelos empresários industriais brasileiros que teve como resultado a criação de sistema híbrido de representação de interesses (DINIZ E BOSCHI, 1979; 1993; 1997; DINIZ, 1992) (MANCUSO, 2007, p. 134)

Uma quarta geração de trabalhos composta, em sua maioria, por brasilianistas (SCHNEIDER, 1997a; 1997b; 1998; 2002; 2004; WEYLAND, 1998a; 1998b; 2001; KINGSTONE, 2001; DOCTOR, 2002; POWER & DOCTOR, 2002) defende, basicamente, que a fraqueza política do empresariado brasileiro advém de sua dificuldade crônica em agir coletivamente. Além disto, aqueles pesquisadores são unânimes quanto a causa da deficiência de ação coletiva e, por consequência, da debilidade política do empresariado brasileiro: o sistema corporativo de representação de interesses (MANCUSO, 2007, p. 134-135).

Finalmente, a quinta geração de trabalhos que teve como objeto o empresariado brasileiro enquanto ator político (OLIVEIRA, 2003; MANCUSO, 2004; 2007; MANCUSO e OLIVEIRA, 2006) tratou de questionar as duas teses centrais da geração anterior: i) a incapacidade de o empresariado brasileiro agir coletivamente e ii) o sistema corporativo de representação como suposta causa dessa incapacidade. Aqueles trabalhos demonstraram não só “um processo de organização e mobilização notável” de parte do empresariado

brasileiro nos anos noventa, mas também que esse processo ocorreu sob a vigência do sistema corporativo de representação de interesses. E mais, com a entidade de representação industrial de grau máximo do corporativismo – Confederação Nacional da Indústria (CNI) – assumindo o papel de “empreendedor político” (HARDIN, 1982; MOE, 1988), justamente aquele sistema de representação de interesses que é apontado pelos brasilianistas como sendo a causa da debilidade política do empresariado (MANCUSO, 2007, p. 136-137).

Por outro lado, Álvaro Bianchi, ao abordar o problema do empresariado enquanto ator político na América Latina (“associativismo empresarial latino-americano”, em suas palavras) sustenta que 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 convertendo-se em motor do desenvolvimento econômico e político autônomos) foram devidamente superadas (BIANCHI, 2004, p. 102-103).

Ainda de acordo com o autor, análises que se inspiraram de um lado e de outro partilharam dos mesmos pressupostos analíticos inspirados em um tipo ideal de burguês europeu do século XIX e, além de apresentar 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 disto, é importante acrescentar, continua o autor, que essas visões são fortemente “essencialistas”.

“Elas remetem a atributos inatos, específicos dos próprios sujeitos, tal qual uma teoria da predestinação que indicaria os indivíduos fadados a queimar no inferno do subdesenvolvimento ou usufruir o paraíso do progresso econômico e político. O resultado do acontecer histórico é, dessa maneira, logicamente deduzido a partir desses pressupostos essencialistas” (BIANCHI, 2004, p. 103).

De nossa parte, embora concordemos que “o resultado do acontecer histórico” de determinada sociedade não possa ser deduzido a partir de “pressupostos essencialistas” que remontem “atributos inatos específicos do próprio sujeito”, não estamos totalmente convencidos de que o problema da “subalternidade passiva” *versus* “atividade hegemônica”, no que se refere ao empresariado brasileiro enquanto ator político – problema que é

colocado por Mancuso (2007), como vimos, nos termos de ator político “forte” ou “fraco” – esteja devidamente superado.

De forma mais precisa, ao considerarmos o empresariado enquanto ator político, no caso específico do Brasil, acreditamos ser possível encontrar algumas teses recentes na literatura pertinente que atribuem 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 noventa, realizadas por eles, nos autorizam a fazê-lo. Este é o assunto da seção seguinte.

1.2 O EMPRESARIADO E A “AGENDA NEOLIBERAL” NO BRASIL: CONSENSO, AUSÊNCIA DE ESTRATÉGIA ALTERNATIVA E CONFORMISMO.

Como se sabe, há uma vasta produção acadêmica disponível, quando o assunto é a atuação política do empresariado no Brasil dos anos noventa. Não obstante, para os nossos propósitos, nos interessam duas proposições em particular que, por serem bastante influentes, permeiam boa parte da literatura pertinente e, além disto, estão, a nosso ver, profundamente relacionadas: um consenso empresarial em torno de uma agenda neoliberal no Brasil dos anos noventa e a ausência de uma estratégia nacional que pudesse ser um projeto alternativo de desenvolvimento. Vejamos, resumidamente, a construção de cada um desses argumentos na literatura pertinente.

De acordo com Diniz (1999, p. 164-167), “dando continuidade à intensa atuação política desencadeada a partir de meados dos anos 70”, depois de 1985, com a instauração do primeiro governo da Nova República, o “empresariado assumiu um papel ainda mais ativo”, tanto por meio de suas lideranças quanto por intermédio de suas entidades de cúpula (FIESP e associações comerciais de estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Outra característica desse período, segundo a autora, teria sido o aprofundamento da complexidade e diferenciação crescentes das entidades responsáveis pela representação dos interesses do “empresariado industrial”.

Nesse processo, além de reforçada a dualidade da estrutura da representação de interesses do empresariado industrial – de um lado – organizações corporativas (sindicatos, federações e confederações) e – de outro – associações setoriais paralelas (ABDID, ABINEE, ABIA, etc.), ainda surgiram novas organizações como o IEDI, o PNBE e os Institutos Liberais. Ainda de acordo com a autora, essa estrutura “híbrida e multipolar” do sistema de representação teria acentuado a “tendência histórica à fragmentação” que, ao lado da inexistência de uma “entidade de cúpula” que funcionasse como “porta voz da classe empresarial como um todo”, continuou sendo um “traço distintivo dessa estrutura organizacional”.

Por outro lado, a partir do início dos anos de 1990, além do aumento dos fluxos financeiros e da disponibilidade de capitais, em um contexto externo, teria se afirmado a “supremacia do neoliberalismo”, internamente, que 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).

Mais especificamente, de acordo com Diniz (2002), durante o primeiro governo Cardoso, teria havido um processo de radicalização da “ruptura com a antiga ordem” quando, a partir de 1995, por meio de uma “agenda de reformas econômicas e constitucionais” e sendo respaldado por uma “ampla coalizão de centro-direita”, o novo governo desencadeia um processo de implementação de um modelo centrado no mercado. Esse processo de adoção de políticas de estabilização e reformas – de um lado – e de “aprofundamento da globalização” – de outro – teriam tido como resultado “uma profunda reestruturação” do setor empresarial brasileiro, que teria mudado radicalmente o “perfil da indústria brasileira”.

Fechamento de empresas, falências, associações com empresas estrangeiras, fusões, aquisições, substancial queda do nível do emprego na indústria, ampla desnacionalização da economia passaram a fazer parte do cotidiano da atividade econômica no país, entre 1995 e 1997, sobressaindo entre os setores mais afetados, as indústrias têxtil, máquinas e equipamentos, autopeças e produtos eletroeletrônicos (DINIZ, 2002, p. 256).

No que se refere ao posicionamento dos empresários industriais diante dessa mudança de cenário, ainda de acordo com a autora, a reação não teria sido “uniforme”, alternado ciclos de apoio e de questionamento dependendo da conjuntura. Os protestos seriam de natureza “individual ou setorial” e localizados nos setores mais prejudicados. Todavia, o que teria predominado, na maior parte do tempo, teria sido “uma postura de cooperação por parte das principais entidades de classe”, cuja origem de “uma adesão aos princípios básicos do neoliberalismo” remontaria “à campanha contra a estatização da economia, entre 1975 e 1985”⁵ (Idem, p. 256-257).

Desta forma, 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, p. 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”.

Do que foi exposto, é possível perceber no argumento dos autores, o predomínio de uma posição consensual – no que se refere ao empresariado de modo geral – ao que eles chamam ora de agenda neoliberal, ora de postura neoliberal, ora de reformas neoliberais ou reformas orientadas para o mercado, etc. A nosso ver, essa posição consensual está menos relacionada, no argumento dos autores, com 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. Senão vejamos.

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

⁵ Para uma interpretação distinta sobre o posicionamento do empresariado industrial no período ver, entre outros, Codato (1995) e Cruz (1995).

“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), sustentam que nem mesmo a avaliação, por parte de lideranças industriais, de que “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”.

O argumento para a não reação ou para a reação insatisfatória (“individual”, “setorial”) é de natureza organizacional, isto é, diz respeito ao padrão corporativo de representação de interesses, que vigora no Brasil desde a década de 1930. De acordo com Eli Diniz, o “corporativismo de Estado” que se implantou no Brasil é “de teor restrito, segmentado e de baixo poder de incorporação”. Desta perspectiva, o empresariado brasileiro teria uma “dificuldade histórica” de formular plataformas mais amplas, que transcendam seus interesses mais específicos (DINIZ, 1999, p. 165).

Diniz e Bresser-Pereira, numa passagem de rara clareza, resumem o argumento ao sustentarem que “a análise da atuação do setor empresarial nesta fase” (os anos de 1990) teriam 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 estariam 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”(DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 89).

Ora, este é justamente o argumento da fragilidade política do empresariado brasileiro causada, em última instância, pelo sistema corporativo de representação de interesses, encampado pelos brasilianistas. Desta forma, o argumento do consenso empresarial em torno de uma agenda ou de uma postura neoliberal, no Brasil dos anos noventa, 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, inspirados por correntes de pensamento distintas, 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, isto é, 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*.

A outra proposição a qual nos referimos é a da ausência de uma estratégia nacional que pudesse ser um projeto alternativo de desenvolvimento. Bresser-Pereira, 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” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 08-09).

Ponto de vista semelhante defendem Diniz e Bresser-Pereira. Após constatarem que durante os anos de 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 de 1990, “a se submeter às novas ideias que vinham de Washington, deixando desde então de ter uma estratégia nacional de desenvolvimento” (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 83). Além disto, de acordo com Bresser-Pereira 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”⁶ (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 09)

Este 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). Argumento que 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” – e por Diniz (1999, p. 171), ao sustentar que, no mesmo período, seria possível verificar “uma quebra da unanimidade em relação à plataforma neoliberal”.

Diniz e Bresser-Pereira, 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” (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 90). Este último ponto, como se percebe, bastante embasado no “novo-desenvolvimentismo” de Bresser e Nakano.

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

⁶ Ainda de acordo com o autor, o termo teria sido cunhado por Wilson Nakano para nomear a estratégia de desenvolvimento que os dois autores vinham desenvolvendo. Sobre o novo desenvolvimentismo, ver também Bresser-Pereira; Nakano (2002; 2003).

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” (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2009).

Diante do que foi exposto e com base nos resultados de nossa pesquisa empírica, nos interessa – nas páginas seguintes – testar as duas proposições que, a nosso ver, fundamentam esse argumento: o consenso empresarial em torno de uma agenda neoliberal e a ausência (à época) de uma estratégia de desenvolvimento alternativa àquela neoliberal.

2. UM NOVO MOMENTO DO CAPITALISMO, E AS ESTRATÉGIAS DISPONÍVEIS

Este capítulo se dedica a recuperar, brevemente, o cenário histórico tido como pano de fundo para a elaboração de estratégias de desenvolvimento no limiar dos anos noventa, ao mesmo tempo em que delinea dois tipos distintos de estratégias surgidos nesse período. Em primeiro lugar, tratamos das prescrições do “Consenso de Washington” para que os países do terceiro mundo enfrentassem um novo momento do capitalismo e do modelo de estratégia de desenvolvimento que surgiu daquelas prescrições. Em segundo lugar, com base em resultados empíricos desta pesquisa, buscamos delinear os contornos de um outro tipo de estratégia, também dedicado a enfrentar os novos desafios do capitalismo, surgido no mesmo período.

2.1 TRANSFORMAÇÕES NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA E AS PRESCRIÇÕES DE WASHINGTON

Como é amplamente conhecido, nas últimas décadas do século XX, inúmeros países ao redor do mundo – desde aqueles que ocupam posições centrais no modo de produção capitalista (como Inglaterra e Estados Unidos) até aqueles situados na periferia desse sistema (Brasil e Argentina, por exemplo) passaram por “profundas transformações econômicas, sociais e políticas” que levaram ao questionamento das “formas de organização das sociedades contemporâneas” (FILGUEIRAS, 2006, p. 41).

De acordo com o 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 – enquanto 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”. O segundo fenômeno se refere a *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” (Idem, p. 41-42).

Como se sabe, do ponto de vista internacional, a “doutrina neoliberal” começou a ganhar espaço no início da década de 1970, de maneira concomitante com o “esgotamento do fordismo” e chegou ao poder, no final dessa mesma década, no centro do capitalismo, com as eleições de Thatcher (Inglaterra) e Reagan (E. U. A.). O diagnóstico neoliberal para a crise do capitalismo era “o poder excessivo e nefasto dos sindicatos e do movimento operário” que, ao exercerem pressão política por melhores salários e por mais investimentos sociais, por parte do Estado, inviabilizavam o lucro, corroíam as bases da acumulação das empresas e aceleravam a inflação. Desta perspectiva, a solução para a crise do capitalismo passava pelo rompimento com o poder dos sindicatos e o reestabelecimento da “taxa natural de desemprego”; pela retração do papel do Estado, através da redução dos gastos do governo e da realização da reforma fiscal; e pela instituição da estabilidade monetária enquanto “meta fundamental de todos os governos”, devendo adotar uma rígida disciplina orçamentária e uma busca permanente pelo equilíbrio fiscal⁷ (Idem, p. 56-57).

No caso específico do Brasil, ainda de acordo com o autor, a “rota de ascensão” dos movimentos sociais e trabalhistas, durante os anos oitenta, teriam impedido a implantação de uma “agenda neoliberal”, que só começou a ser efetivada com a eleição de Collor; arrefeceu com o processo de impedimento desse presidente; retornou lentamente sob Itamar; e se consolidou nos Governos Cardoso, notadamente, a abertura comercial e financeira da economia, o processo de privatizações e de deslegitimação dos sindicatos e dos movimentos sociais (Idem, p. 58).

De nossa parte, nos interessa o processo de implantação dessa “agenda neoliberal” e a primeira questão que surge diz respeito ao conteúdo assumido por ela no Brasil dos anos noventa. Pois, julgamos ser bastante razoável imaginar que o que é chamado genericamente de “agenda neoliberal” tenha variado quanto à sua forma e/ou ao seu conteúdo nos diversos contextos sociais onde foi implementada. Também nos parece bastante plausível o raciocínio que, mesmo em um cenário de “novo capitalismo em escala

⁷ A estabilidade monetária (i. e. da moeda), e não do sistema econômico como um todo, e o equilíbrio fiscal (famigerado “ajuste fiscal” do Estado), como veremos, viriam a constituir o cerne do Plano Real. Ver cap. 4.

planetária”, com a imposição de fenômenos como a “reestruturação positiva” e a “globalização” (FILGUEIRAS, 2006), o neoliberalismo não tenha sido o único caminho disponível (*the only way to survive*). O que – por sua vez – nos leva a indagar sobre as alternativas disponíveis para o Brasil no limiar dos anos noventa. Tratemos, em primeiro lugar, do conteúdo da famigerada agenda neoliberal.

Como argumenta José Luís Fiori, “Consenso de Washington”⁸ não se refere a uma “loja maçônica”, nem a uma “conspiração imperial” ou, sequer, a “mais uma invenção esquerdista”. A expressão foi cunhada pelo economista norte-americano John Williamson para se referir a um “conjunto de ideias e políticas defendidas unanimemente pelas burocracias americanas e pelos organismos multinacionais sediados em Washington”. Além disto, o consenso teria se formado durante os anos de 1980 e “condensava e traduzia as ideias neoliberais, já hegemônicas nos países centrais na forma de um ‘pacote terapêutico’ [grifado no original] para a crise econômica da periferia capitalista” (FIORI, 2002, p. 84).

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” (Idem, p. 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” e eliminando qualquer tipo de proteção e subsídio. Por fim, a terceira 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 seria “uma

⁸ Williamson, J. (1990) “Latin America Adjustment: how much has happened?” **Institute for International Economics**: Washington, DC, p. 07-17.

mudança radical na estratégia nacional de desenvolvimento dos países atrasados” (Idem, p. 85).

Posição semelhante defende Luiz Filgueiras, 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, à exceção de Peru e Brasil. O autor também sustenta que o “Consenso” propugnava uma rigorosa disciplina orçamentária, por meio da contenção dos gastos públicos restritos à “manutenção de um Estado Mínimo”; estabilização via sobrevalorização cambial e uma política monetária passiva; e liberalização comercial e financeira, “com abertura unilateral e rápida dos mercados nacionais que, segundo o ‘Consenso’ [entre aspas no original], atrairia capitais externos e possibilitaria a inserção competitiva dos países da América Latina na economia mundial” (FILGUEIRAS, 2006, p. 95-96).

Estes são os elementos fundamentais da “agenda neoliberal” implementada no Brasil dos anos noventa e que estamos chamando de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento. Esta alcunha justifica-se i) pela imprecisão de termos como “agenda neoliberal” ou “reformas orientadas para o mercado”, não raro, utilizadas livremente (i. e., sem uma definição precisa de seu conteúdo) tanto no meio acadêmico quanto no senso comum e ii) porque estamos considerando o “Consenso de Washington” como sendo, simplesmente, um modelo (entre outros) de estratégia de desenvolvimento com vistas à estabilização monetária e ao crescimento econômico sustentado, como ele – aliás – de fato se propunha.

Neste sentido, estamos considerando que, mesmo em um contexto de eventual hegemonia⁹ ideológica, a implementação de estratégias de desenvolvimento fundamentadas em políticas neoliberais não era um processo inexorável¹⁰. Da nossa perspectiva, diante dos

⁹ Para uma análise profunda sobre a “hegemonia neoliberal” – do ponto de vista ideológico – nas últimas décadas do século XX, ver Gros (2002).

¹⁰ Eli Diniz esboça um argumento semelhante ao sustentar que “as soluções postas em prática [neste período] não podem ser consideradas inexoráveis, mera expressão de imposições externas, senão que refletiram opções de nossas elites governantes, com o respaldo de suas respectivas coalizões de sustentação político-

desafios de estabilização econômica – de um lado – e de reestruturação produtiva e da necessidade de competir em um mercado globalizado – de outro – consideramos que o predomínio de uma estratégia de desenvolvimento de caráter neoliberal (porque profundamente embasada nas prescrições do “Consenso de Washington”), no Brasil dos anos noventa, foi resultado, também, do arbítrio daqueles agentes que formularam e implementaram aquela estratégia¹¹.

Uma vez definido o conteúdo que assumiu uma estratégia de desenvolvimento de cunho neoliberal, no Brasil dos anos noventa, passemos a tratar das alternativas disponíveis. Conforme mencionamos, nos parece bastante plausível o raciocínio que, mesmo em um cenário de “novo capitalismo em escala planetária”, com a imposição de fenômenos como a “reestruturação positiva” e a “globalização” (FILGUEIRAS, 2006), o neoliberalismo não fosse o único caminho possível. De maneira mais específica, ainda que esses novos desafios se afigurassem para todas as sociedades capitalistas, e que houvesse uma receita prescrita por Washington para que os países de terceiro mundo da América Latina e do Leste Europeu pudessem enfrentá-los, nos parece pouco provável que não houvesse alternativas disponíveis.

2.2 O NOVO MOMENTO DO CAPITALISMO E UMA NOVA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO NO LIMAR DOS ANOS NOVENTA

Para tentar avançar na direção das alternativas disponíveis, como dissemos na introdução deste trabalho, julgamos que seria mais útil, do ponto de vista analítico, olhar para aqueles grupos empresariais organizados que, de acordo com a literatura pertinente, foram prejudicados pela mudança de estratégia de desenvolvimento: os setores vinculados à indústria nacional. Dito de outro modo, avaliamos que seria mais provável encontrar, tanto dissidentes da nova estratégia que se afigurava quanto um projeto de desenvolvimento alternativo, entre aqueles grupos empresariais que tivessem algo a perder

parlamentar” (DINIZ, 2000 *apud* DINIZ, 2002, p. 248). Este argumento também é esboçado em outros trabalhos da autora. Ver, por exemplo, Diniz (2007) e Diniz (1996). Não obstante, salvo engano nosso, o mesmo não foi desenvolvido, diferentemente, da teses do “consenso neoliberal” e da não resistência organizada dos setores empresariais prejudicados pela adoção de uma “agenda neoliberal” (Ver seção 1.2 deste trabalho).

¹¹ Este ponto é analisado no capítulo 4.

com aquela mudança. Por essa via, chegamos ao Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), fundado em 1989 por trinta dos maiores industriais do Brasil, 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 óbvia, àquela altura, 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 “repensar questões, ações e políticas sem o retorno a um passado, cujo mérito foi único, mas que não poderia ser reproduzido” (IEDI, 1999, p. 10).

O mérito em questão diz 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” (Idem, *ibid.*). Ponto de vista semelhante ao dos fundadores do IEDI é defendido 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 para o Brasil da mesma maneira que na América Latina” (TAVARES, 1993, p. 110). Isto porque, o Brasil teria tido um “desenvolvimento industrial com alto grau de transnacionalização”, o que teria lhe possibilitado uma “inserção internacional com diversificação de exportações por tipo de bens e por países de destino” (Idem, p. 106).

Desta forma, ao comparar os níveis de produção interna do Brasil com países como Chile, Argentina e México, no início dos anos noventa, a autora sustenta que, no processo de reestruturação interna por aqui, 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. Ao revés, 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” (Idem, p. 111).

Esse 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). Portanto, do que foi exposto, não restam dúvidas quanto ao diagnóstico da entidade, no que se refere ao cenário disponível para o desenvolvimento econômico do Brasil no limiar dos anos noventa: i) o esgotamento do modelo de substituição de importações, que havia sido a base da estratégia de desenvolvimento nacional por várias décadas, e ii) a necessidade de uma nova estratégia ou de um “novo projeto nacional para o Brasil”. Estas constatações, colocadas assim de forma genérica, não se diferenciam das opiniões da época e, inclusive, se aproximam daquela ordem de proposições do “Consenso de Washington” que Fiori (2002, op. cit.) definiu como “desmonte do modelo de industrialização”, seguido pela maioria dos países de capitalismo periférico depois da Segunda Guerra Mundial, citada há pouco.

Não obstante, parece pertinente perguntar sobre o conteúdo desse novo projeto nacional que o IEDI queria ajudar a formular ou, falando de forma mais específica e estendendo a metáfora, a coincidência do diagnóstico (esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações) do IEDI com aquele dos defensores do “Consenso Washington” levaria a um consenso também no prognóstico? Há dois indícios, citados a pouco, que sugerem que não. Um deles se refere à política industrial e o outro à inserção internacional.

Quanto ao primeiro, vimos que o IEDI sustentava, já no limiar dos anos noventa, que “uma nova política industrial deveria assumir o lugar da substituição de importações” (IEDI, op. cit.). Algo que Tavares corrobora ao sustentar que ainda que a “liberalização comercial e financeira [fossem] processos inelutáveis”, ao se pretender – como no caso do Brasil do início dos anos noventa – 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. 107).

No caso do receituário neoliberal, como vimos, isso estava fora de cogitação. De acordo com os formuladores de Washington, para que as empresas dos países periféricos (sem distinção) entrassem no “jogo global”, elas deveriam (evidentemente) aumentar sua competitividade, mas, para tanto, bastaria que as referidas empresas (insistimos, sem distinção alguma) fossem expostas “à competição internacional aberta”, em um mercado financeiro desregulado e livre de qualquer tipo de proteção ou subsídio (FIORI, op. cit.). Portanto, a estratégia neoliberal de desenvolvimento não sugere a substituição de um modelo de política industrial (substituições de importações) por outro, como no caso do IEDI, mas a eliminação de qualquer tipo de política industrial.

No que se refere a inserção internacional o cenário é semelhante. Conforme o receituário de Washington, a liberalização comercial e financeira, “com abertura unilateral e rápida dos mercados nacionais, atrairia capitais externos e possibilitaria a inserção competitiva dos países da América Latina na economia mundial” (FILGUEIRAS, 2006). Como se percebe, não há espaço aqui para “uma nova política industrial” (IEDI, 1999) ou para “políticas industriais, tecnológicas e comerciais de novo estilo”, com vistas a manter o país inserido no mercado global (TAVARES, 1993). Ao revés, a prescrição neoliberal assegurava que a estabilização monetária associada à abertura dos mercados nacionais resultariam, automaticamente, em uma inserção competitiva do país (qualquer que fosse ele) na economia mundial (FILGUEIRAS, 2006).

Por outro lado, não são só os dois indícios que acabamos de mencionar que indicam divergências no conteúdo da nova estratégia de desenvolvimento que o Brasil deveria adotar no início dos anos noventa. Conforme já adiantamos, estamos trabalhando com a hipótese de que havia (à época), ao menos por parte de um importante setor do empresariado, uma estratégia de desenvolvimento que – ao mesmo tempo em que era organizada, coerente e consistente, do ponto de vista de sua constituição interna – também se distanciava daquela estratégia baseada nos preceitos do “Consenso de Washington” e de um saudosismo do velho modelo de substituição de importações. Senão vejamos.

O documento lançado em comemoração aos dez anos da fundação do IEDI, em 1999, ao qual já fizemos referência, sustenta que “o desafio de interagir na construção de um novo projeto para o Brasil”, posto quando da fundação entidade, ainda se fazia presente dez anos depois, porque os “avanços ocorridos foram acompanhados de recuos”.

De maneira mais específica, “a sucessão de recuos” teria sido iniciada logo após a fundação da entidade, nos primeiros anos da década de 1990. Além disto, medidas que não só teriam conduzido o país a uma “recessão profunda”, mas também provocado um distanciamento entre governo, produção e indústria, “quando não um desprezo para com os setores produtivos”, teriam sido a tônica daqueles anos (IEDI, 1999, p. 11).

Durante esse período, o IEDI produziu uma série de trabalhos e levantou a tese da “competitividade sistêmica”, um tema que mais tarde seria tratado sob o rótulo de “Custo Brasil”¹². 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, 1991a).

Portanto, o aumento da competitividade, desta perspectiva, 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, isto sim, “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 e uma sincronização adequada daquelas medidas. Em outros termos, o processo de abertura da economia precisaria ser uma estratégia de inserção no mercado internacional (Idem).

É dentro deste contexto que a entidade aborda alguns dos pontos daquilo que é chamado, muitas vezes, genericamente de “reformas orientadas para o mercado”, tanto no meio acadêmico quanto no que se convencionou chamar de senso comum. Não obstante, os resultados desta pesquisa não nos autorizam a inserir os projetos de reforma defendidos pelo IEDI dentro desse rótulo. Três exemplos bastarão para demonstrar o que estamos

¹² Para uma análise aprofundada sobre o sucesso da ação política empreendida pelo empresariado industrial com vistas à redução do “custo Brasil”, ver Mancuso (2007b), especialmente, cap. 4.

dizendo: as questões fiscal, tributária e da educação. Dentro da perspectiva da competitividade sistêmica, todas essas questões, bem como muitas outras, precisariam ser elementos que auxiliassem na competitividade externa da economia nacional e não mais um empecilho. Desta forma, uma estratégia de inserção da economia nacional no mercado internacional precisaria considerar todas as questões possíveis envolvidas no processo de produção.

No que se refere a questão fiscal, por exemplo, para que o processo de abertura da economia não viesse a ser uma “aventura”, o Brasil precisaria passar pelo processo de “adequação fiscal” pelo qual teria passado a maioria dos países na década de 1980. De acordo com o estudo realizado pelo IEDI, três seriam as principais medidas a serem contempladas na reforma: i) reduzir as taxas fiscais por meio da ampliação da base tributária ii) racionalizar e ampliar os impostos sobre gastos de consumo e iii) ampliar a base de arrecadação e aumentar a “neutralidade do sistema tributário”¹³ sobre o setor produtivo, entendida como “a qualidade de induzir a tomada de decisões de investimentos semelhantes às que predominam em um sistema sem impostos” (IEDI, 1991a p. 02).

Quanto à questão tributária, em 1992, o IEDI publica o documento “Política Tributária como Instrumento para a Retomada do Crescimento Industrial” que reafirma a dimensão sistêmica da competitividade, enfatizando que esta, além de envolver a capacidade de as empresas competirem em cenário internacional, diria respeito também a fatores sistêmicos tais como: estabilidade macroeconômica, a qualidade da infraestrutura, a modernidade de seu quadro político-institucional, a capacidade de inovação tecnológica, etc. Deste ponto de vista, quanto mais harmônico e articulado fosse esse conjunto de fatores, com relação à atividade econômica, maior seria a indução para que o conjunto das empresas atuasse como veículo de criatividade e eficiência (IEDI, 1992, p. 01).

Além disto, o documento trata, de forma específica, da *questão tributária* entendendo que, com as mudanças no cenário internacional, esse fator teria ganho maior relevância,

¹³ Tratar-se-ia de diminuir o peso da estrutura de impostos nos setores “*tradables*”, isto é, aqueles sujeitos à concorrência internacional, tanto no que se refere à produção de produtos para exportação quanto à concorrência interna com produtos produzidos fora do país e que contam com uma estrutura de impostos mais adequada. Para se ter uma ideia, a estrutura de impostos em vigor no Brasil em agosto de 1991 (quando da realização do estudo) elevava o preço de um produto termoplástico petroquímico padrão em 50,5%, se comparada com a estrutura de impostos vigente nos Estados Unidos no mesmo período (Idem, p. 13).

uma vez que os países industrializados reformaram seus sistemas fiscal e tributário, durante a década de 1980, com o intuito de elevar a competitividade de suas empresas. De maneira mais objetiva, aqueles países teriam revisto a incidência de diversos impostos de modo a dar maior competitividade aos produtos nacionais, tanto na exportação quanto na concorrência com produtos importados. Além de outras medidas como o fomento de setores submetidos à competição internacional (nesses setores retiraram-se os impostos sobre exportação que tiveram seus equivalentes adicionados aos produtos importados), indução de investimentos em produtividade, capacidade de inovação e P&D (pesquisa e desenvolvimento) por conta da chamada terceira revolução industrial – microeletrônica (Idem, p. 02).

Por sua vez, a questão da educação foi abordada no estudo “A Nova Relação entre Competitividade e Educação”. De acordo com este último, haveria na história da educação no Brasil duas esferas distintas: a educação para o trabalho e a educação para a cidadania. Nesta última esfera, estariam os objetivos de formação integral com vistas a uma participação mais efetiva na sociedade, que dizem respeito ao “ensino regular geral”, cujo principal objetivo seria o acesso à Universidade e às “profissões nobres”. E naquela primeira, os “sistemas de qualificação/formação profissional”, cujos objetivos estariam relacionados ao desenvolvimento de habilidades e atitudes relativas a um perfil ocupacional específico (Idem, p. 06).

Essa dissociação corresponderia a uma hierarquia ocupacional que estaria ancorada em um padrão tecnológico que dispensa a escolaridade básica para os padrões subalternos. No entanto, com o advento de um novo padrão tecnológico – forjado pela conjunção do uso da microeletrônica, da reorganização dos processos de produção e da maior divisão do trabalho entre as empresas – esse cenário teria se alterado. Desta forma, a participação do trabalhador no processo de produção teria ultrapassado o aspecto técnico-operacional dos equipamentos e passou-se a exigir dele novos atributos (raciocínio lógico, capacidade de comunicação, de decisão e de resolução de problemas, cooperação, capacidade de aprender, etc.). Por sua vez, se esses atributos pareciam estranhos aos indivíduos oriundos dos sistemas de qualificação/formação profissional, eram bastante comuns àqueles advindos do ensino regular geral. O que significa dizer que esta dissociação não mais se justificaria sequer do ponto de vista econômico. Daí a ênfase do estudo na urgente recuperação e ampliação dos sistemas regulares de ensino geral (Idem, p. 06-10).

A nosso ver, esses três exemplos demonstram a inadequação que seria tratar o projetos de reforma do IEDI, no início dos anos noventa, como sendo parte integrante daquilo que é chamado de “reformas orientadas para o mercado” ou “agenda neoliberal”. Dito de outro modo, apesar do reconhecimento generalizado do esgotamento de uma estratégia de desenvolvimento baseada no modelo de substituição de importações, nossos resultados preliminares sugerem que o “novo projeto nacional de desenvolvimento” do IEDI ultrapassava os limites de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento.

Além disto, a esta altura já temos elementos suficientes para duvidar que, em um cenário de crise da dívida externa e de hegemonia neoliberal no final dos anos oitenta, as “elites locais” tenham deixado de pensar com a “própria cabeça” e, “sem estratégia nacional de desenvolvimento”, se submetido às prescrições do Consenso de Washington (BRESSER-PEREIRA, 2006, op. cit.). Como vimos, havia tanto no meio acadêmico quanto empresarial, já nos primeiros anos da década de 1990, uma consciência de que ainda que a liberalização comercial e financeira fossem processos inevitáveis, 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, op. cit.).

Ainda no meio acadêmico, 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 i) 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, ii) a reestruturação e recapitação 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 iii) que a competitividade não resultaria automaticamente dos equilíbrios macroeconômicos e da abertura da economia e precisaria ser “deliberadamente construída e permanentemente reconquistada” (FIORI, 1993, p. 163-164).

Este posicionamento do meio acadêmico coincide, como vimos, com aquele dos empresários industriais do IEDI, para quem “uma nova política industrial deveria assumir o lugar da substituição de importações”, como sendo parte de um novo projeto nacional. Além disto, ainda de acordo com a entidade, esse projeto nacional deveria envolver os setores produtivos, o Estado e os trabalhadores e ser norteado pelo entendimento da dimensão sistêmica da competitividade, característica comum nos países desenvolvidos, que consistia em entender a competitividade indo muito além dos limites da empresa; dependendo criticamente dos ambientes regulatório, fiscal, cambial, de infraestrutura, dentre outros (IEDI, 1991a).

Portanto, organizando o que foi exposto, podemos sustentar que, no limiar dos anos noventa, para além das constatações do esgotamento do modelo de substituição de importações e da necessidade de se adotar novos caminhos para o desenvolvimento, havia, no Brasil, pelo menos duas estratégias minimamente organizadas e razoavelmente coerentes – do ponto de vista de sua constituição interna – mas amplamente divergentes – no que se refere ao seu conteúdo – cujos contornos acabamos de definir: uma estratégia neoliberal de desenvolvimento fundamentada no “Consenso de Washington” e uma estratégia nacional de desenvolvimento baseada no conceito de competitividade sistêmica. Nossos resultados preliminares também nos permitem sustentar que essa última ultrapassava os limites daquela primeira estratégia e coadunava com a percepção, de parte do meio acadêmico, sobre as insuficiências das prescrições do “Consenso de Washington” para gerar estabilidade e crescimento econômico sustentados.

Agora, tendo em vista os objetivos definidos para este trabalho, faz-se necessário analisar a relação entre o processo de implantação de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento e a atuação dos empresários industriais do IEDI, com vistas a testar a hipótese da formulação de um consenso empresarial em torno de uma “agenda neoliberal” no Brasil dos anos noventa. Como vimos na seção anterior, a implantação da referida “agenda” por aqui só começou a ser efetivada com a eleição de Collor; arrefeceu com o processo de impedimento desse presidente; retornou lentamente sob Itamar; e se consolidou nos Governos Cardoso (FILGUEIRAS, 2006, p. 58).

Tendo em vista os objetivos definidos para este trabalho, julgamos que seria mais produtivo – analiticamente falando – adotar como divisor de águas o momento da

estabilização monetária (julho de 1994). Desta perspectiva, 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). Desta 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.

3. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E A ATUAÇÃO POLÍTICA DOS INDUSTRIAIS DO IEDI

A análise do processo político de implantação de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa pode conduzir o analista a trilhar um caminho tortuoso e movediço, do qual pode ser muito difícil escapar. Tendo isso em mente, o empreendimento analítico proposto neste capítulo diz respeito, especificamente, à relação entre o processo de implementação da nova estratégia e a atuação dos empresários industriais do IEDI. O objetivo aqui, como já dissemos, é testar a natureza consensual daquele processo de implementação, no que se refere aos grupos empresariais organizados, proposta por parte da literatura pertinente.

3.1 A ATUAÇÃO POLÍTICA DO IEDI E OS CONFLITOS COM A “AGENDA NEOLIBERAL” NO PERÍODO PRÉ-ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA

No capítulo anterior vimos como, 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 internacional. 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, 1991a).

Como fica claro, a entidade não negava a necessidade nem a urgência de um processo de abertura da economia, bastante difundido à época, sobretudo, após o encontro de autoridades monetárias ocorrido em Washington, em 1989. Mas advogava a necessidade, ainda mais urgente, de o país definir uma estratégia de integração competitiva, ou seja, a definição da estratégia deveria preceder o processo de abertura. Como sabemos, não foi este o caso no Brasil, no início dos anos noventa.

Em documento publicado pelo IEDI, em 2000, com base em vários estudos produzidos na década de 1990, sustenta-se que haveria “um amplo consenso de que a

abertura de importações”, no início dos noventa, teria se dado de “forma precipitada”, embora não se discutisse sua oportunidade. Ainda de acordo com a entidade, a precipitação teria decorrido de diversos fatores. Em primeiro lugar, “o curto prazo definido para a queda das tarifas de importação e das barreiras não tarifárias”. Isto somado às “mudanças e antecipações do cronograma inicial de reduções tarifárias” teriam desnortado os planos empresariais de reestruturação. Quadro que ainda teria sido agravado pela “ausência de políticas industriais para os setores mais atingidos pela abertura” e por não ter-se desenvolvido “instrumentos e salvaguardas contra a concorrência predatória” (IEDI, 2000, p. 19).

Ainda de acordo com o documento, o IEDI considera que o processo de abertura, como foi conduzido no início dos anos noventa, e a “renúncia à utilização dos mecanismos de comércio exterior pelo Brasil” seriam contrastantes com o que havia prevalecido no âmbito internacional, “onde inúmeras e bastante abrangentes barreiras contra as exportações brasileiras foram e ainda são utilizadas” (Idem, p. 21).

A esta altura, nos parece pertinente indagar sobre a reação do IEDI quanto aos rumos tomados pela economia nesse período. De forma mais específica, ao perceber o direcionamento da estratégia de desenvolvimento, no início dos anos noventa, qual teria sido o posicionamento adotado pela entidade? A atuação política do IEDI neste período seria mais uma evidência da fragilidade política do empresariado que atua no Brasil?

Os resultados desta pesquisa sugerem que não. Além de criticar, sistematicamente, a forma como foi conduzido o processo de abertura, desde o seu início, a entidade tratou de sugerir propostas concretas de política econômica e industrial e, tão logo percebeu a orientação tomada por Collor e sua equipe econômica, passou a fazer oposição política ao governo. Vejamos, brevemente, cada um desses pontos.

O processo da abertura econômica iniciado no governo Collor foi abordado, criticamente, em diversos documentos publicados pelo IEDI. Em um deles, publicado ainda no ano de 1990, a entidade já sustentava que a abertura da economia não deveria servir “para abalar as forças ou até eliminar parcelas importantes do setor produtivo”. A competição não deveria ser vista como um fim si mesmo, mas como uma ferramenta para o aumento da produtividade, sem destruir a capacidade produtiva. Portanto, o que o IEDI criticava, já no início do governo Collor, era a parcialidade do processo de abertura da

economia, encarado pelo governo como “abertura do mercado interno ao produto importado”, desconsiderando a ampliação do acesso ao mercado internacional pelos produtos brasileiros (IEDI, 1990, p. 02). O que ia de encontro as prescrições do “Consenso de Washington” de “abertura unilateral e rápida dos mercados nacionais” (FILGUEIRAS, 2006, p. 96), como vimos.

Mas a posição assumida pela entidade não se restringia a criticar o processo de abertura. As críticas e alertas eram acompanhados de sugestões de “políticas de ajuste e reestruturação empresarial tendo em vista a adaptação dos setores da economia à nova realidade”. Um bom exemplo disto que se está dizendo foi o envio de uma sugestão contendo um “conjunto de medidas de salvaguardas comerciais” ao governo federal, por parte do governo do Estado de São Paulo, baseada em um trabalho do IEDI. Além disto, de acordo com a entidade, oferecer propostas concretas de política econômica e industrial aos governos seria “um traço distintivo da atuação do IEDI”, que não teria arrefecido nem mesmo em um momento como o dos primeiros anos da década de 1990, quando “os empresários sofriam com a desqualificação da atividade industrial e da classe empresarial promovida pelo próprio governo” (IEDI, 2001, p. 09).

Não obstante, diante da posição “sistemática adotada pelos governos brasileiros de renunciar à possibilidade de uma política industrial ativa”, que era vista desde o início dos anos 90 pelo IEDI “como um equívoco que poderia expor o parque produtivo a uma concorrência desleal, com o risco de queimar parcela do capital industrial” (Idem, p. 12), a entidade passou a se opor, abertamente, ao governo.

De acordo com Peter Kingstone, o IEDI teria se tornado – em um curto espaço de tempo após o seu surgimento – um importante ator político (“*an important political player*”); em primeiro lugar, disseminando uma série de relatórios revelando obstáculos significativos (“*significant impediments*”) à competitividade sistêmica (“*systemic competitiveness*”); em segundo, felicitando, em um primeiro momento, em carta de acompanhamento datada de 29 de junho de 1990, assinada pelo então presidente da entidade Paulo Cunha, a disposição do novo presidente em atacar duramente a inflação e destruir algumas instituições “arcaicas” que impediam o desenvolvimento, em seu “Plano Brasil Novo”, apesar da ressalva de que as propostas de Collor não apontavam uma direção suficientemente clara para o futuro; em terceiro lugar, a partir de outubro do mesmo ano, após o retorno da inflação e de Collor ter

revelado uma fraqueza notável em sua performance, além de negar-se terminantemente a ouvir as lideranças empresariais, o IEDI teria passado a opor-se abertamente à estratégia adotada pelo governo (KINGSTONE, 1998, p. 81-83).

Como na carta intitulada “A Necessidade de um Projeto de Desenvolvimento”, onde eram reiteradas as posições da entidade em relação a crise econômica, a visão de curto prazo da política de estabilização adotada pelo governo, o papel da liberalização comercial e a necessidade de uma política industrial; além da reafirmação da necessidade de um projeto nacional comprometido com o desenvolvimento econômico, a redução interpessoal e regional das desigualdades, a modernização das práticas políticas, sociais e econômicas, além da integração do país com o resto do mundo (IEDI, 1990b, p. 01 *apud* KINGSTONE, 1998, p. 83).

Também vale destacar que, ainda de acordo com o autor, nos primeiros anos que sucederam a sua fundação, o IEDI teria deixado de ser, primordialmente, um *think tank* e um difusor de ideias, e assumido o papel de uma voz político-partidária (“*partisan political voice*”). Em um primeiro momento, como vimos, essa participação política da entidade teria sido a favor do governo, inclusive, com Collor pedindo a ajuda do IEDI na definição de um pacto social que pudesse auxiliar na passagem de um projeto de reforma constitucional do governo (O “emendão”) pelo Congresso. 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. Não obstante, segue o autor, 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 simples aumento de taxa de impostos (“*simple tax hike*”) mantendo a mesma base restrita de contribuintes (“*same narrow set of payers*”), 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 (Idem, p. 84).

Ainda de acordo com Kingstone, esse aumento isolado de impostos promovido por Collor teria sido, para o IEDI, a gota d’água (“*the last straw*”). 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 (*“scrapping or junking”*) da indústria em vez de sua modernização – a entidade teria passado a trabalhar na construção de uma coalizão alternativa explícita ao governo Collor (*“explicit coalitional alternative for Collor”*). Para tanto, a base para a construção dessa coalizão teria sido 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 (*“public release”*) 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 (Idem, p. 85).

Além disto, também no ano 1992, como nossa pesquisa mostrou, o IEDI deu início a publicação da 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 Moreira¹⁴, então Ministro da Fazenda do governo Collor, em 1992, acusando os membros do IEDI de serem o principal obstáculo à modernização no país. Não obstante, 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 disto, também teria contribuído para o arrefecimento do embate, a ascensão de Itamar Franco (Vice de Collor), em outubro daquele ano, uma figura muito

¹⁴ 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”. Desta forma, não surpreende as críticas – por parte do ex-ministro – à atuação dos empresários industriais do IEDI.

menos simpática (“*far less simpatic*”) à reestruturação neoliberal (KINGSTONE, 1998, p. 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 Nacional”, estudo contratado pelo governo federal; e a criação do “Fórum IEDI”, formado por políticos, economistas e empresários, inclusive, 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 hora, 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 (vencedor da 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.

Mas o que é mais relevante, para os nossos propósitos, é o fato de o estudo estar amplamente baseado no conceito de competitividade sistêmica, pedra angular da estratégia de desenvolvimento elaborada, desenvolvida e defendida politicamente pelo IEDI, desde a sua fundação em 1989, como vimos. 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*” (ECIB/RELATÓRIO FINAL, 1993, p. 04. Grifos nossos).

A contratação oficial de um estudo específico sobre a competitividade da indústria no Brasil, nesse período, nos parece um bom indício de dois pontos importantes. O primeiro deles é que o interesse do governo brasileiro – via Ministério da Ciência e Tecnologia – na questão da competitividade da indústria, um assunto solenemente ignorado durante o governo Collor, como vimos, vai ao encontro de uma orientação menos simpática às políticas de cunho neoliberal, por parte do ex-presidente Itamar Franco¹⁵; nesse sentido, parece indicar a disposição daquele governo de, no mínimo, considerar os argumentos mobilizados não só pelos empresários do IEDI, mas também por um segmento importante do meio acadêmico, como vimos. O segundo ponto é o conhecimento oficial, por parte do governo, se é que ainda era possível desconhecer a essa altura, do contraste entre um tipo de estratégia de desenvolvimento amparado nos preceitos do “Consenso de Washington” e outro que tivesse em conta a dimensão sistêmica da competitividade. Dito de outro modo, a esta altura (1993), já eram evidentes, inclusive para o governo, as diferenças entre aquilo que estamos chamando de estratégia neoliberal de desenvolvimento e a estratégia nacional de desenvolvimento baseada no conceito de competitividade sistêmica, que o IEDI passou a defender logo após a sua fundação.

Portanto, do que foi exposto até agora, os resultados de nossa pesquisa nos permitem duvidar da proposição de que o Brasil teria ficado sem uma estratégia de desenvolvimento alternativa àquela prescrita por Washington, em um contexto de crise do modelo de substituição de importações e de hegemonia neoliberal, e que os primeiros indícios de uma estratégia, propriamente, nacional de desenvolvimento somente apareceriam na virada do século, isto é, após uma década de experimentação das políticas neoliberais, como parecem sugerir Bresser-Pereira (2006) e Diniz e Bresser-Pereira (2009). Por sua vez, também já apresentamos evidências empíricas que contrariam a outra proposição que nos propusemos a testar, qual seja, a de um consenso empresarial em torno de uma “agenda neoliberal”, amplamente difundido em parte da literatura pertinente.

Todavia, quanto a este último ponto, falta verificar se houve modificação na postura dos industriais do IEDI no período pós-estabilização monetária, já que esta última teria garantido “a unidade do conjunto da classe” em torno da nova agenda (DINIZ;

¹⁵ Votaremos a este assunto na seção seguinte.

BOSCHI, 2003). Este período, a nosso ver, começa não com a eleição e a posse de Fernando Henrique, como já adiantamos, mas com a sua nomeação ao Ministério da Fazenda (maio de 1993)¹⁶, e vai até o final de seu primeiro mandato (1998). Este é o período analisado na seção seguinte.

3.2 CONFLITOS ENTRE ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NO PERÍODO PÓS-ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA

Conforme já mencionado, uma interpretação bastante influente na literatura sobre empresariado enquanto ator político no Brasil sustenta que a implantação de uma agenda neoliberal no Brasil dos anos noventa teria sido respaldada por um consenso empresarial e que “os representantes mais conservadores do empresariado brasileiro principalmente no setor financeiro, mas também no *setor industrial*, não demoraram em assumir e se tornar *propugnadores das políticas neoliberais*” (DINIZ E BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 86. Grifos nossos). O objetivo desta seção é testar essa proposição com base nos resultados obtidos em nossa pesquisa.

Como 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 como 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 à uma política econômica que teria levado o país “a maior recessão de sua história – com graves implicações sobre o emprego e a renda da população”. Além disto, o “cenário desfavorável ao projeto liberal” se

¹⁶ Neste ponto, estamos concordando com a cronologia defendida por Filgueiras (2006) e por Calabrez (2013).

expressaria 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 E FILGUEIRAS, 1995 *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 desse mesmo ano, sua implementação em julho do ano seguinte e a candidatura e a vitória do ex-ministro nas eleições de outubro de 1994. Para Filgueiras (2006, p. 109), a abertura da economia (com queda do Imposto de Importação), a desregulamentação financeira (por meio da derrubada de barreiras para a entrada de capitais estrangeiros no mercado financeiro), elevadas taxas de juros (para atrair o capital financeiro internacional) e câmbio sobrevalorizado (que manteria os produtores nacionais pressionados pela concorrência dos produtos importados e faria, automaticamente, com que se tornassem mais competitivos) seriam os pontos fundamentais da receita que, em primeiro momento, possibilitou a derrubada da inflação, o crescimento econômico e a expansão do emprego, tão logo realizou-se a troca de moeda (1º de julho de 1994).

Estes pilares, como vimos no capítulo anterior, são aqueles prescritos pelo “Consenso de Washington” e, portanto, o conteúdo fundamental daquilo que estamos chamando de uma estratégia neoliberal desenvolvimento. Por outro lado, vimos na seção anterior as divergências e conflitos dos empresários do IEDI no que se refere a essa estratégia, bem como os pontos fundamentais da estratégia nacional de desenvolvimento formulada, desenvolvida e defendida politicamente pela entidade. Desta perspectiva, a questão que surge é se teriam a queda abrupta da inflação, o crescimento econômico e a expansão do emprego, ainda que momentâneos, feito com que os industriais do IEDI passassem a integrar um consenso empresarial em torno de uma estratégia de desenvolvimento amplamente amparada nas prescrições do “Consenso de Washington” (Plano Real). Para responder a esta questão tratamos de analisar a atuação da entidade no período de implementação da referida estratégia.

Em junho de 1994, portanto ainda sob a presidência de Itamar Franco e pouco antes da substituição do cruzeiro pelo Real, o IEDI publica um documento intitulado “O Projeto de Desenvolvimento do Brasil e o IEDI – Industrialização Competitiva, Emprego

e Justiça Social”. De acordo com o documento, a chegada da próxima eleição (outubro de 1994) “afigurava-se como uma oportunidade especial para a discussão de um novo projeto de desenvolvimento”, o que seria um “instrumento indispensável para dar conteúdo orgânico às mudanças inadiáveis”, com vistas à “superação do quadro de carência de perspectivas e de incredulidade crescente da sociedade brasileira, em relação à capacidade das instituições de adotar soluções” (IEDI, 1994, p. 01).

De fato o diagnóstico da entidade era, coincidindo com um ponto de vista bastante difundido à época, de que a reversão desse quadro somente seria alcançada mediante a realização de reformas profundas. Para tanto,

“O IEDI, consciente de sua responsabilidade e em estreita consonância com os seus objetivos, traz a público o que entende ser o núcleo desse projeto [de reformas], em suas grandes linhas, acreditando ser esta a melhor contribuição que pode dar ao debate das campanhas à Presidência da República, ao Congresso Nacional, aos governos estaduais e às assembleias legislativas. Espera, assim, que seja útil à formação dos programas dos candidatos, sobretudo, ao Presidente da República” (Idem, *ibid.*).

Não obstante, ao se analisar o conteúdo do referido projeto, é possível perceber, claramente, o distanciamento entre seus fundamentos e aqueles que norteiam as prescrições do “Consenso de Washington”. Quanto à este ponto a passagem a seguir, apesar de longa, é bastante eloquente.

“O projeto idealizado tem como núcleo a indústria, o emprego e a justiça social. Parte do princípio que é com *mais industrialização*, e não menos, com indústria de primeira, e não de segunda classe, que o país poderá alcançar os padrões de desenvolvimento vigentes no *Primeiro Mundo*. Além disso, trata de grandes parcelas do todo, pois não se imagina, por exemplo, que a indústria possa fazer a reestruturação que ainda será obrigada a realizar nem que se progrida em segmentos de tecnologia de ponta, em um *ambiente sistêmico desfavorável*. O significado disso é que a política industrial, para ser eficaz, necessita estar contida em um *projeto de desenvolvimento*, cuja *noção de competitividade* não se restrinja ao nível microeconômico, ainda que se deva esperar que todas as empresas busquem, incessantemente, ser mais competitivas. (...) Isso é tão ou mais indispensável, na medida em que a *competitividade das empresas* é função, também,

da maior ou menor *competitividade da economia nacional*” (Idem, *ibid.* Grifos nossos).

Ora, salta à vista, que o conteúdo do projeto de reformas elaborado pelo IEDI é baseado exatamente nos mesmos princípios da estratégia de desenvolvimento que a entidade defende desde a sua fundação em 1989, norteadas pela dimensão sistêmica da competitividade, como vimos. Além disto, não é menos evidente que o conteúdo dessa estratégia vai de encontro àquele prescrito por Washington. Para ficar em um ponto fundamental, a noção de competitividade receitada pelos formuladores do “Consenso” é, justamente, restrita “ao nível microeconômico”, isto é, ao âmbito da empresa individualmente, ou melhor, à capacidade da empresa de concorrer com outras empresas em uma economia nacional aberta e desregulamentada. Não há espaço para se considerar outras dimensões da competitividade como a macroeconômica, a regulatória, a fiscal, etc. Numa palavra, da perspectiva neoliberal, “o ambiente sistêmico” não é um problema.

Não obstante, no momento em que o referido documento foi publicado pelo IEDI (junho de 1994), apesar de o plano de estabilização econômica (Plano Real) estar em curso, a inflação ainda não havia sido derrubada, o que somente ocorreria no mês seguinte. Como já adiantamos, é fundamental estender a análise ao período pós-estabilização monetária, haja vista a importância que esse fato tem na construção da proposição que estamos testando.

Em novembro de 1994, portanto, após a implementação do Real e o controle da inflação, o IEDI promove 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. A análise desse evento tem dupla importância para os nossos objetivos. Em primeiro lugar, permite verificar o posicionamento do IEDI após a estabilização da economia, isto é, se este fato produziu alguma alteração no conteúdo das demandas da entidade. E em segundo, a própria promoção de um fórum de debates que, além dos empresários de praxe, também conta com a participação de políticos, é um bom indício de uma atuação política relevante.

O tema a ser debatido no fórum era “A Atual Política Cambial e a Indústria Brasileira” e sua escolha, de acordo com Paulo Cunha, se devia 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” (IEDI, 1994b, p. 01). Já o deputado Antônio Kandir destacou o impacto da desregulamentação financeira e da abertura econômica sobre a indústria, entendendo que o período de “mais dois ou três anos” deveria ser entendido pelo governo como sendo de transição e não se poderia “deixar prevalecer aquilo que alguns manuais de economia sugerem: tudo liberado, ficando o mercado encarregado de encontrar o ponto de equilíbrio”. Ainda de acordo com o deputado, se o governo não coordenasse minimamente câmbio, juros e preços, nesse período, a indústria sofreria “profundos prejuízos, absolutamente desnecessários” (Idem, *ibid.*)

Por sua vez, o deputado Delfim Neto, voltou ao tema da sobrevalorização cambial, afirmando 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” (Idem, *ibid.*).

Os participantes do fórum também foram unânimes ao sustentar que a combinação de câmbio excessivamente valorizado, 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” (p. 02). Ponto de vista corroborado por Eugênio Staub, ao traçar um paralelo com a experiência (precedente) argentina:

“Eu conversei com o presidente de uma empresa argentina do setor de eletroeletrônico e ele estava eufórico. Eu perguntei como foi esse plano [plano de estabilização econômica via âncora cambial] e ele falou: ‘esse plano foi uma maravilha’. Perguntei: qual o resultado para sua empresa? ‘*Ah, ganamos mucha plata*’. E os empregos? ‘Ah, os empregos, graças a Deus, são menores do que

eram há três anos atrás’. E quanto vocês investiram? ‘Investimos zero’. Ganham muito dinheiro, importaram e nada investiram” (Idem, p. 03).

De acordo com os participante do Fórum, os investimentos ainda seriam prejudicados por outro aspecto da política econômica adotada com o Plano Real: o nível excessivamente elevado da taxa de juros. É o que se percebe no discurso de Paulo Villares: “estou preocupado, ainda mais sendo do setor de capital intensivo, em ter capital barato para investir”. Já para Paulo Cunha, a taxa de juros elevada estava se transformando em objetivo do governo:

“Na realidade, o custo de capital alto tem se transformado, ao longo dos últimos tempos, quase num objetivo da política econômica do governo. O que se pretendia no início, da primeira vez que se discutiu isso explicitamente, é que fosse transitório. Era um período curto, mas que vem se perpetuando...” (Idem, *ibid.* Grifos nossos).

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), 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 uma lado e de outro – como sendo oportunidades e ameaças, dependendo da *orientação* definida pelo governo, que se iniciaria no mês seguinte. Isto 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, de resto, ocorrera também naqueles países), não seriam medidas suficientes para gerar crescimento econômico sustentado. Naqueles países que nos precederam na dupla transição para estabilidade e o crescimento econômico, este último

não teria ido além de um breve surto inicial, o que sugeriria que algo mais fosse necessário para que o crescimento pudesse ser sustentado¹⁷ (IEDI, 1994c, p. 03-04).

Além disto, o IEDI entendia que os rumos que a dupla transição (à estabilidade e ao crescimento econômico) tomaria no Brasil dependeriam “do posicionamento do governo”, tanto que o documento dedicava uma seção a esse quesito, especificamente. Desta perspectiva, haveria duas dimensões no cenário a ser enfrentado pelo governo. A primeira delas seria a da estabilidade econômica, onde a consolidação da vitória sobre a inflação crônica constituiria uma meta indiscutivelmente prioritária. A segunda dimensão seria “estabelecer um ambiente propício ao enfrentamento do ferozmente mundo competitivo contemporâneo” (Idem, p. 06).

Esta última dimensão dependeria, em boa medida, do tipo de atitude que prevaleceria no mundo das empresas. Dito de outro modo, caso prevalessem atitudes regressivas e defensivas no âmbito empresarial, dadas as dificuldades e pressões, a economia nacional se situaria “mediocrementemente” abaixo de suas possibilidades. Por outro lado, o governo poderia atuar no sentido de estimular as empresas a adotarem atitudes ousadas e criativas e – se o fizesse – o desempenho econômico poderia ser levado a patamares mais elevados (Idem, p. 07).

Portanto, o IEDI entendia que a economia brasileira, de modo geral, e as empresas do setor produtivo estavam diante de escolhas verdadeiramente críticas. Tanto que o documento trazia, na seção intitulada “opções estratégicas”, os caminhos alternativos e contrastantes com os quais a indústria brasileira se depararia, dependendo da orientação adotada pelo governo.

Num primeiro caminho a indústria adotaria algo que poderia ser chamado de uma estratégia “mercantil conservadora”.

“Esta implica em selecionar e reconcentrar atividades, optando por aquelas que tenham vantagens pronunciadas e estabelecidas. Isto acarreta a eliminação de linhas e/ou unidades de produção. Assim, as empresas estarão se livrando de

¹⁷ Esse diagnóstico com base nas experiências precedentes vai ao encontro daquilo 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.

tudo aquilo que se encontra ameaçado no novo contexto de abertura total da economia. Em simultâneo, buscarão ganhar espaço na comercialização de produtos trazidos do exterior. Asseguram com isto uma confortável situação, capaz de garantir-lhes bons lucros” (Idem, p. 07-08).

No entanto, haveria um segundo caminho, no qual a indústria brasileira adotaria uma estratégia de “reafirmação industrial”.

“Neste, parte-se de uma postura muito diversa: após quinze anos de estagnação do investimento, com necessidade extrema de recuperar o tempo perdido e estando próxima a plena utilização da capacidade instalada, as empresas tratariam, cada uma a sua maneira e respeitados os condicionantes setoriais e individuais, de ingressar numa nova fase de investimento” (Idem, p. 09).

Além disto, o documento sustentava que seria necessário haver um compromisso recíproco, entre indústria e governo, para que o país seguisse por este último caminho. Para que isso ocorresse, o governo deveria sinalizar na direção deste compromisso, se comprometendo a: i) impedir a sobrevalorização excessiva do câmbio, entendida com aquela que anula a margem de lucro, inclusive, de empresas de reconhecida excelência; ii) utilizar algum grau de proteção industrial temporária, compatível com as medidas adotadas internacionalmente, para auxiliar no processo de inserção das empresas no mercado mundial; iii) reduzir o custo de capital para investimentos a níveis compatíveis com aqueles vigentes nos países industrializados [diminuir taxas de juro de longo prazo]; iv) incentivar os gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D), auxiliando na transição para um novo paradigma tecnológico (Idem, p. 09-11).

Portanto, como se percebe do que foi exposto, apesar de louvar a estabilização da economia – alcançada em julho de 1994, com a realização da reforma monetária – o IEDI entendia que, embora essa fosse uma condição necessária, não seria suficiente para alcançar o crescimento econômico sustentado. Mais precisamente, de acordo com a entidade a estabilização monetária era (no segundo semestre de 1994) “reconhecida como uma pré-condição para o desenvolvimento”, não obstante, “o ambiente macroeconômico estava gerando grandes incertezas, o que certamente iria afetar desfavoravelmente as decisões de investimento do setor privado, inibindo o desenvolvimento” (IEDI, 2001, p 12-13).

Estes resultados contrariam proposições como aquela que sustenta que os empresários (de maneira genérica), inclusive, os industriais tenham mantido “uma postura de adesão à agenda neoliberal”, durante o primeiro governo Cardoso (DINIZ, 1999), ou que “o êxito do plano real” tenha garantido a “unidade do conjunto da classe [empresarial] em torno da estabilidade econômica” (DINIZ; BOSCHI, 2003). A julgar pelos industriais do IEDI, a estabilização econômica não impediu que, pelo menos uma parte importante dos empresários industriais, seguisse divergindo de que a mesma fosse suficiente para avançar na direção do desenvolvimento. Nem que continuassem produzindo conteúdos na tentativa de persuadir as autoridades econômicas.

Tanto que já em 1995, no primeiro ano de mandato de FHC, o IEDI publicou o estudo “Brasil: Alternativas para Poupar – E Crescer – Mais” onde se destacava a “importância da perspectiva de longo prazo para a implementação de instrumentos favoráveis para o crescimento da poupança interna” (IEDI, 2001, p. 13). Estratégia que ia de encontro a que vinha sendo utilizada desde a implementação do Real (julho de 1994), como se sabe, fortemente ancorada na poupança externa, isto é, em capitais externos de curto prazo atraídos via altas taxas de juro e paridade cambial (FILGUEIRAS, 2006).

Não obstante, como sabemos, a estratégia do governo permaneceu inalterada no biênio 1995-1996. De acordo com o IEDI, “os sinais de mercado desfavoráveis, a permanência de políticas equivocadas e a *recusa* [grifo nosso] do governo em definir uma política industrial e um plano de desenvolvimento de longo prazo” teriam levado a entidade a “advertir sobre as distorções que esses fatores estavam determinando na economia real”, e a prever a desnacionalização de muitas e importantes empresas brasileiras (IEDI, 2001, p. 13).

Tanto que, em maio de 1996, em um discurso em comemoração ao dia indústria, o então presidente do IEDI (Paulo Cunha) afirmou que, dadas a “abrupta mudança das condições ambientais” e a “completa ausência de visão quanto aos destinos do chamado lado real da economia”, era evidente que um grande número de empresas seria “levado a estratégias de sobrevivência”, e oscilariam “entre a acomodação defensiva e a venda ou liquidação de ativos” (IEDI, 1996a, p. 05).

Ainda em 1996, o próprio Paulo Cunha, desta vez, via documento publicado pelo IEDI, sob o título “Bases para a Elaboração de um Projeto Nacional”, afirmava que a

forma como estava sendo conduzida a estabilização da economia evidenciava o *pouco interesse* do governo em ter “a produção como centro do projeto de desenvolvimento”. Isto porque, os pilares de sustentação da estabilização econômica seriam “baixa ou nenhuma proteção tarifária, ausência de proteção não-tarifária, em relação aos produtos importados, elevadas taxas de juros, entre os maiores do mundo, e câmbio sobrevalorizado”. Ainda de acordo com Cunha, a “combinação desses instrumentos, na dosagem em que os mesmos foram e vêm sendo empregados, desde a entrada em vigor do Plano Real, é perversa para com a produção, colocando-a, no mínimo, na defensiva” (IEDI, 1996b, p. 02).

E não se tratava de se posicionar contra a estabilização: no mesmo documento era reiterado o apoio à estabilização econômica, por parte da entidade. O próprio Paulo Cunha se dizia “um defensor ardoroso da estabilização”, por saber bem o que significou para a “empresa brasileira” a convivência com a inflação alta. No entanto, seria possível ter estabilização valorizando a produção, sem transformá-la em um fim último, como, de resto, já faziam os países do sudeste asiático. Ainda de acordo com Cunha, com o processo de globalização da economia, “a inserção internacional tem que ser inquestionavelmente proativa, a exemplo do fazem os países em industrialização da Ásia, e não de forma passiva”, como estava sendo feita no Brasil e em vários países da América Latina (Idem, p. 05).

De acordo com o IEDI, o resultado dessa política econômica teria sido a diminuição do espaço ocupado pelo “setor industrial, na geração de renda e de emprego, e um forte crescimento das importações e da desnacionalização, gerando significativo déficit comercial e na conta de transações correntes do balanço de pagamentos”, tornando-se cada vez mais urgente, retomar o crescimento e fazer frente a “revolução tecnológica” em curso internacionalmente. No entanto, essa estratégia alternativa não encontrava [em 1996], no governo brasileiro, disposição para adotar o que em países desenvolvidos (e alguns em desenvolvimento) seria a regra: “a execução de políticas industriais ativas de caráter bastante abrangente para promover o desenvolvimento” (IEDI, 2001, p. 14-15).

Tendo isto em mente, o IEDI iniciou, já no ano seguinte (1997), com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre a realidade internacional, “um trabalho de levantamento e análise de políticas industriais em doze países: Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Itália, Espanha, Coreia do Sul, Índia, México, Malásia, Chile e Brasil”. O resultado desta

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” (Idem, p. 15).

Inclusive, no país do “Consenso de Washington”. O estudo referido a pouco mostrou que os Estados Unidos não só praticam política industrial, “utilizando-se 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. 05).

Ainda no ano de 1998, O IEDI publicou mais quatro trabalhos, que resultaram de pesquisas conduzidas simultaneamente, abordando temas e questões específicas: “Dimensões da Reestruturação Industrial” (janeiro de 1998); “Panorama da Política Industrial na América Latina nos Anos Noventa” (abril de 1998); “O Futuro da Indústria – Grandes Tendências” (junho de 1998); “Trajetória Recente da Indústria Brasileira” (outubro de 1998).

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. Este assunto é abordado no capítulo seguinte. Por hora, basta dizer que, de acordo com Filgueiras (2006, p. 187-189), em meio a um período de recessão e estagnação da atividade econômica, que se arrastava desde julho de 1997, e a uma instabilidade crônica, não superados nem mesmo com assinatura de um novo acordo com o FMI, em dezembro de 1998, o sistema de estabilização via âncora

cambial tornou-se insustentável. Tanto que, em janeiro de 1999, FHC aboliu o sistema de âncora cambial e demitiu o presidente do Banco Central (Gustavo Franco).

Este período que acabamos de analisar é justamente aquele ao qual se refere a proposição do consenso empresarial em torno de uma “agenda neoliberal”, que este trabalho se propôs a testar. Como já adiantamos, os resultados de nossa pesquisa sobre a atuação política do IEDI, neste período, contrariam esse argumento. Como vimos, 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 convencer as autoridades econômicas, sobre a necessidade de o país adotar medidas para a promoção do desenvolvimento. De maneira quase telegráfica, essas medidas deveriam se dar em duas direções. De um lado, criar um ambiente macroeconômico menos desfavorável à atividade produtiva, com câmbio menos valorizado e taxas de juros menos elevadas, sobretudo, aquelas de longo prazo (que se referem, grosso modo, ao capital para investimento). E de outro, acompanhar os países desenvolvidos (e alguns em desenvolvimento) em matéria de política industrial. Como os estudos comparativos realizados pela entidade demonstram, esses países faziam (e ainda fazem) uso de diversos tipos de política industrial (comercial, tecnológica, educacional, etc.), com vistas a aumentar a competitividade do que é produzido nacionalmente, em um mercado mundial.

Dito de outro modo, a atuação do IEDI no primeiro governo Cardoso (portanto, pós-estabilização monetária) seguiu na direção daquela adotada pela entidade desde a sua fundação: tentar persuadir as autoridades econômicas de que – para além das constatações do esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações e da necessidade de estabilidade monetária – o Brasil (Estado, empresários e trabalhadores) precisava adotar uma nova estratégia de desenvolvimento. Esta, por sua vez, não poderia se limitar à abertura econômica, à desregulamentação financeira e à estabilidade monetária, como prescrevia Washington. A estratégia a ser adotada, como vimos, deveria promover o desenvolvimento do país ou, numa palavra, deveria ser uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Outro ponto a ser destacado, a esta altura mais evidente, é que os resultados de nossa pesquisa também sugerem que uma “redefinição de prioridades a favor da retomada

do desenvolvimento e da adoção de uma política industrial, que ajudasse a revitalizar a indústria brasileira”, cuja essência era a “ideia de que a estabilidade econômica não bastava”, e que “seria preciso uma reorientação drástica na política econômica, tendo em vista um projeto de mais longo prazo” (DINIZ; BOSCHI, 2003, p. 25) – no meio empresarial, uma vez que a orientação do governo permaneceu a mesma – não tenha surgido, apenas, no final da década de 1990. Ainda que a FIESP e o recém criado “Movimento Compete Brasil” tenham engrossado o coro dos descontente no cenário eleitoral de 1998, como sugerem os autores, o argumento é o mesmo que o IEDI defende desde a sua fundação, como vimos.

Por outro lado, a opção dos governos por uma estratégia neoliberal não impediu (como não havia impedido desde o início) que o IEDI continuasse ativo e ampliando o estoque de informações, sobre promoção do desenvolvimento e política industrial em perspectiva comparada, bem como trazendo a público os resultados de suas pesquisas, com o intuito de persuadir as autoridades econômicas.

Ao revés, de acordo com entidade, se os primeiros trabalhos do IEDI foram marcados pelo ineditismo, pela introdução de temas novos no debate sobre o desenvolvimento nacional, os estudos mais recentes se caracterizariam “pela pesquisa inovadora, abrangência e conteúdo propositivo, fruto dos exaustivos trabalhos de comparação internacional e do aprofundamento sobre os temas internos que o acervo de trabalhos e a experiência empresarial acumulada permitiram”. No entanto, “infelizmente o governo federal não se mostrou sensibilizado pela causa do desenvolvimento (econômico e social) nacional, no qual a indústria teria papel central”. Apesar disto, o IEDI – por ser uma instituição formada por trinta (quarenta e cinco em 1999) dos maiores industriais do Brasil e que acumulou um estoque de informações considerável – “se coloca como um interlocutor relevante e sempre presente no debate nacional sobre o desenvolvimento econômico e social do Brasil” (Idem, p. 26-27).

Tanto que, embora a orientação do governo federal permanecesse a mesma, o trabalho do IEDI continuou no segundo governo Cardoso. Já em agosto de 1999, a entidade publicou o documento “Comércio Exterior Brasileiro: Desempenho no Primeiro Semestre de 1999 e Projeções”, analisando os efeitos da desvalorização cambial ocorrida em janeiro. O conclusão do estudo era de que para solucionar o problema do balanço de

pagamentos, além da desvalorização cambial, seria necessário “assumir uma política firme de estímulo às exportações, assim como fazem outros países”. Além disto, até o final do segundo governo Cardoso, o IEDI direcionou suas pesquisas ao problema crônico – àquela altura – dos determinantes da vulnerabilidade externa brasileira, bem como os caminhos para sua superação (Idem, p. 21-23). Foram publicados pelo menos seis estudos sobre esse tema pela entidade, entre 2000-2002.

Por último, nossa pesquisa também sugere que aquilo que Bresser-Pereira (2003; 2004; 2006) chamou de “novo desenvolvimentismo”, não seja tão novo assim, isto é, não tenha surgido, apenas, nos anos 2000. Não nos referimos aqui ao termo, cunhado por Nakano em 2003, de acordo com Bresser-Pereira (2006), mas a ideia: ser “uma estratégia nacional de desenvolvimento” com poupança interna que precisa contar com pacto social entre os setores produtivos da economia, o Estado e as classes trabalhadoras para promover o desenvolvimento econômico do país (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Como nossa pesquisa mostrou, esse é o projeto nacional defendido pelo IEDI desde 1989 e que chamamos, não por acaso, de estratégia nacional de desenvolvimento. De forma mais precisa, o IEDI sugere, desde a sua fundação, 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; ou seja, tratava-se de adequar a estratégia nacional de desenvolvimento à nova realidade, e não de abandoná-la. Além disto, 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 Brasileira¹⁸ - como vimos.

Portanto, em suma, não achamos que o Brasil tenha ficado sem estratégia nacional de desenvolvimento durante os anos noventa e, sem alternativa, se submetido ao “Consenso de Washington”, algo que só se alteraria no final da década quando, finalmente, começaria a se difundir a consciência de que estabilidade monetária não geraria,

¹⁸ Conforme já mencionado, o estudo foi encomendado, pelo governo federal, ao consórcio (vencedor da concorrência aberta para a realização do estudo) 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, cuja realização contou com o envolvimento direto de 82 especialistas, sendo 36 doutores, 41 mestres e 5 bacharéis.

automaticamente, crescimento econômico sustentado, como parecem sugerir Bresser-Pereira (2006, op. cit.) e Diniz e Bresser-Pereira (2009, op. cit.). Nossos resultados indicam que essa consciência existe no Brasil, pelo menos, desde o início dos anos noventa, em segmentos importantes tanto no meio acadêmico quanto empresarial. Quando Cardoso assumiu a presidência, em 1995, a ineficácia do receituário de Washington – principalmente em matéria de crescimento, mas também em termos de estabilidade econômica – era evidente demais para ser ignorada.

Diante desse cenário desfavorável, é que retomamos a questão que motivou esse trabalho: como e por que uma estratégia neoliberal¹⁹ de desenvolvimento pôde, efetivamente, ser implementada no Brasil, a partir da segunda metade dos anos noventa? Para respondê-la, da perspectiva que adotamos, não basta considerar, apenas, as estratégias disponíveis e os conflitos por elas suscitados entre grupos de interesses organizados. É preciso olhar, também, para quem toma a decisão, ou melhor, para aquele que tem o poder e a responsabilidade sobre as decisões de política econômica: o Estado nacional (WEBER, 1982). De forma mais precisa, precisamos analisar os agentes ocupantes daqueles aparelhos de Estado responsáveis pelas decisões sobre política econômica. Este é o assunto do próximo capítulo.

¹⁹ Consideramos neste trabalho que o Plano de Estabilização Econômica (Plano Real) seja, justamente, um modelo coerente e bem acabado – do ponto de vista de sua constituição interna – de uma estratégia de desenvolvimento amplamente embasada nas prescrições do “Consenso de Washington” (i. e., neoliberal).

4. O PAPEL DO ESTADO NA ESCOLHA DA ESTRATÉGIA DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Como indicamos há pouco, o ponto de partida para a análise empreendida neste capítulo foi a trilha sugerida por uma tradição institucionalista clássica (inaugurada por Weber). Este autor, em suas análises sobre processos de desenvolvimento econômico, sugere – ao considerar o Estado nacional como “instância final e decisiva para as questões de política econômica” (WEBER, 1982) – que este pode ser uma caminho produtivo para se analisar processos de definição de estratégias de desenvolvimento. De forma mais específica e ainda no terreno do institucionalismo clássico, os trabalhos de Gerschenkron e Hirschman sugerem que a presença de uma “elite estatal subjetivamente orientada”, pode ajudar a explicar melhores desempenhos em processos de industrialização (PERISSINOTO; COSTA; NUNES; ILHA, 2014). Dito de outro modo, o comprometimento dos agentes com os valores norteadores de uma determinada estratégia de desenvolvimento (no caso daqueles autores clássicos, baseada na industrialização) pode ajudar a explicar porque a sua utilização foi mais bem sucedida em algumas sociedades do que em outras.

Desta perspectiva, julgamos que a presença de uma elite estatal subjetivamente orientada pode ajudar a explicar *por que* um determinado tipo de estratégia de desenvolvimento é escolhido em detrimento de outro. Mais especificamente, 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. Desta forma, ao considerarmos a formulação e a implementação de um plano de estabilização econômica (Plano Real) profundamente amparado nas prescrições do “Consenso de Washington” (aquilo que estamos chamando de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento), estamos sugerindo que a decisão (portanto, escolha) por esse determinado tipo de estratégia pode ser explicado, em parte, pelos valores políticos dos agentes envolvidos.

Por outro lado, a presença de uma elite estatal subjetivamente orientada não explica *como* esse processo ocorre, isto é, ainda que se possa comprovar o comprometimento de determinados agentes estatais com um tipo específico de estratégia de desenvolvimento, nada se avança na compreensão do processo pelo qual aquele comprometimento

(subjetivo) pôde ajudar a formatar (objetivamente) o tipo de estratégia formulado e implementado. Para avançar nesta direção, julgamos que fosse útil – do ponto de vista analítico – considerarmos – com base em algumas proposições da literatura neoinstitucionalista que versa sobre capacidade estatal em circunstâncias de ajuste estrutural – a margem de manobra dos agentes estatais que formularam e implementaram uma estratégia neoliberal de desenvolvimento (Plano Real) entre 1993 e 1998. Portanto, nas páginas seguintes, com base em uma análise histórico-bibliográfica, buscamos comprovar a hipótese da presença de uma elite estatal comprometida com uma estratégia de desenvolvimento (neoliberal) profundamente amparada nas prescrições do “Consenso de Washington”, no referido período, e que aquela elite dispôs de margem de manobra suficiente para formular e implementar uma estratégia de desenvolvimento que se ajustasse aos seus valores políticos.

Antes disto, entretanto, convém justificarmos o direcionamento do foco de análise ao Estado, em um momento histórico (de “ajuste estrutural”) no qual o seu papel no desenvolvimento era profundamente questionado, inclusive, com algumas correntes teóricas (neoutilitaristas) defendendo a retirada total do Estado da área econômica. O objetivo aqui é recuperar o momento do debate sobre o papel do Estado em situações de ajuste, para delinear o contexto histórico de gestação e implementação do Plano Real²⁰. Posteriormente, com base em uma análise histórico-bibliográfica, verificamos a orientação subjetiva e a margem de manobra daqueles agentes que formularam e implementaram aquela estratégia neoliberal de desenvolvimento no Brasil, no período supracitado.

4.1 AJUSTE ESTRUTURAL: PROTAGONISMO E MARGEM DE MANOBRA DOS AGENTES ESTATAIS

Como se sabe, a reflexão sobre o papel do Estado nacional em processos de desenvolvimento econômico não é nova e remonta, pelo menos, ao período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial. Não obstante, para os nossos objetivos, basta

²⁰ Reiteramos que o critério que utilizamos, neste trabalho, para qualificar uma estratégia de desenvolvimento de neoliberal foi estar amparada na prescrições do “Consenso de Washington” (ver cap. 1). É desta perspectiva que estamos considerando o Plano Real como sendo uma estratégia de desenvolvimento de tipo neoliberal.

recuperar, desse vasto estoque de informações, o suficiente para reconstruir o momento desse debate no limiar dos anos noventa.

De acordo com Peter Evans, uma teoria do desenvolvimento iniciou-se no pós-guerra e a “primeira onda” de reflexões sobre o papel do Estado em processos de desenvolvimento econômico tinha como premissa, nos anos de 1950 e de 1960, “que os aparelhos de Estado podiam ser utilizados para promover a mudança estrutural”, entendida não só como a incumbência de acelerar a industrialização, mas também de modernizar a agricultura e de fornecer a infraestrutura necessária à urbanização. Por outro lado, a “segunda onda” de reflexões sobre o assunto produziu uma nova imagem do Estado, desta vez enquanto obstáculo ao desenvolvimento. Esta nova imagem teria surgido – em parte – pelo “fracasso [do Estado] em desempenhar as tarefas da agenda anterior, mas não apenas por esse motivo”, haja vista o êxito alcançado, em alguns casos, na promoção da “mudança estrutural” (EVANS, 1993, p. 107).

Desta perspectiva, ainda de acordo com o autor, para se compreender o surgimento de uma imagem do Estado enquanto obstáculo ao desenvolvimento seria necessário considerar, também, a mudança na definição corrente do termo “mudança estrutural”. Mais especificamente, com a queda no crescimento do comércio mundial nos anos de 1970, somada à “impressionante elevação das taxas de juros reais”, no final desse período, e ao “enxugamento dos empréstimos comerciais do início dos anos oitenta”, os países em desenvolvimento tiveram que se concentrar “nos ajustes às restrições impostas pela conjuntura internacional; daí a mudança estrutural passa a ser definida basicamente em termos de ajuste estrutural” (Idem, *ibid.*).

Além disto, segue o autor, estas alterações na “agenda real do desenvolvimento”, somadas as avaliações negativas no desempenho da antiga agenda, teriam interagido com “mudanças no clima ideológico e intelectual, para trazer ao centro do debate sobre o desenvolvimento, a questão de saber se o Estado deveria mesmo tentar ser um agente econômico ativo”. Teria sido neste contexto que teorias minimalistas do Estado (que limitavam o espectro de ação deste ao estabelecimento e manutenção das relações de propriedade) teriam retornado à cena – e desta vez – reforçadas pelo aparelho analítico das teorias neoutilitaristas. Estas últimas, bastante adequadas ao “receituário econômico

ortodoxo” dedicado ao “tratamento de problemas de ajuste estrutural”. Assim, “em meados dos anos oitenta a combinação era quase irresistível” (Idem, p. 107-108).

Por outro lado, problemas com implementação desta nova agenda somados a novas dúvidas sobre “se o ajuste estrutural era suficiente em si mesmo” para garantir o crescimento futuro, teriam desencadeado um novo processo de análise sobre o papel do Estado. Desta forma, já ao final da década de oitenta, “começava a se cristalizar uma terceira onda de reflexão sobre o papel do Estado e do desenvolvimento”, na qual haviam sido superadas tanto as expectativas de otimismo irrealista do Estado enquanto “instrumento de desenvolvimento” (primeira onda de reflexões) quanto a utopia de que o mesmo pudesse se limitar a defesa dos direitos de propriedade (segunda onda). Desta perspectiva, “goste-se ou não, o Estado permanece central ao processo de mudança estrutural, mesmo quando a mudança é definida como ajuste estrutural” (Idem, p. 108).

Esta breve (mas não despropositada) digressão histórica, acerca do papel do Estado em processos de desenvolvimento econômico, tem duplo objetivo: demonstrar que, já no final dos anos oitenta, cristalizava-se a ideia de que i) o modelo de Estado mínimo seria insuficiente para a implementação do “ajuste estrutural” e ii) este último não geraria, automaticamente, crescimento econômico sustentado. Por esta via, o modelo de estabilização e ajuste prescrito por Washington, a partir de 1989, parecia bem menos consensual do que sugeria a alcunha de Williamson²¹. Senão vejamos.

O primeiro aspecto pode ser sintetizado naquilo que Kahler (1990) chamou de “paradoxo ortodoxo” ou no “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), isto é, o Estado (raiz do problema para os ortodoxos) – de alguma forma – deveria se transformar no agente implementador dos programas de “ajuste” – na solução (EVANS, 1993). Além dessa expectativa “empiricamente irrealista”, segue o autor, à medida que as políticas de ajuste estrutural, como privatizações e liberalização, iam sendo implementadas, o “papel de vanguarda” cabia aos agentes estatais,

²¹ Como se sabe a alcunha “Washington Consensus” é atribuída à Williamson, J. (1990) “Latin America Adjustment: how much has happened?” **Institute for International Economics**: Washington, DC, p. 07-17.

comportamento totalmente inconsistente com as prescrições ortodoxas de “Estado mínimo” (Idem, p. 108).

Quanto ao segundo, como vimos, o “Consenso de Washington” previa que a liberalização comercial e financeira, “com abertura unilateral e rápida dos mercados nacionais atrairia capitais externos e possibilitaria a inserção competitiva dos países da América Latina na economia mundial” (FILGUEIRAS, 2006, p. 96), ou seja, “o receituário neoliberal prometia não só estabilidade, mas também crescimento” (CANO, 2000, p. 301).

No entanto, de acordo com José Luís Fiori, já no início de 1993, a questão da reconstrução do Estado (e não apenas a sua minimização) começou a ocupar lugar na “agenda de vários setores políticos e intelectuais e de alguns organismos internacionais preocupados com a definição de um novo modelo de desenvolvimento para a América Latina” (Fajnzylber, 1991; Bradford, 1991; Iglesias, 1992; Rosenthal, 1992; Teitel, 1992 *apud* FIORI, 1993, p. 135-136). Desta forma, pesquisadores como Enrique Iglesias já defendiam que a recuperação dos equilíbrios macroeconômicos eram condição necessária, mas não suficiente ao desenvolvimento e que, portanto, as reformas deveriam propor “políticas destinadas a promovê-lo de forma dinâmica” (IGLESIAS, 1992, p. 57 *apud* FIORI, 1993, p. 137).

Ainda de acordo com o autor, seria muito difícil não identificar nesse processo uma “mudança qualitativa”, no que se refere à forma como era vista, no anos de 1980, a solução pra crise, isto é, uma fórmula geral que, num primeiro momento “acreditou no efeito automático do ajuste externo e depois em uma combinação de ajuste, estabilização, e reformas liberalizantes” capazes de gerar – também de forma automática – crescimento sustentado. Além disto, essa “evolução das ideias” derivaria da experimentação concreta das políticas e da análise de seus eventuais fracassos (FIORI, 1993, p.137). Um bom exemplo deste último ponto, no que se refere ao caso específico do Brasil, seriam as políticas experimentadas durante o governo Collor.

Ao fazer uma balanço das políticas neoliberais implementadas no Brasil no período 1990-1992, o autor sustenta que crescia a *certeza* de que mesmo a estabilização econômica (sem falar em crescimento) demandaria algo mais que as políticas e reformas liberalizantes; seria necessário, também, “um novo projeto ou modelo de desenvolvimento”. Esta conclusão, segue o autor, adquire maior consistência quando se constata que, apesar de as

políticas neoliberais do presidente Collor terem podido contar com “equipes técnicas de economistas altamente coesas e ideológicas”, com o apoio incondicional de um presidente eleito com 35 milhões de votos e usufruírem de “alto grau de insularidade burocrática”, aos moldes do *Manual for technopols* de Williamson, os resultados foram frustrantes (Idem, p. 157-158).

Escrevendo em Washington, durante o primeiro trimestre de 1993, em um momento que, segundo o autor, mesmo nos Estados Unidos começavam a ser revistas “algumas convicções em que o Consenso de Washington se embasava”, coadunando com a “preocupação de vários organismos internacionais com a definição técnica e a construção política de um novo modelo de desenvolvimento”, José Luís Fiori sustenta que, no Brasil, também haveria uma “reflexão crítica pós-era Collor”, numa palavra, um “novo consenso”. Entre os principais fundamentos desse último estariam i) que a estabilização não poderia ser alcançada, a curto prazo, se continuasse desvinculada de um “projeto nacional” que estivesse “voltado à modernização competitiva e ao crescimento” e ii) que, apesar de a competitividade exigir equilíbrio macroeconômico e abertura da economia, ela não resultaria automaticamente deles e deveria ser deliberadamente construída (Idem, p. 163-164).

Diante deste cenário, seria pouco provável, à época (primeiro trimestre de 1993), que o Brasil viesse a adotar uma estratégia de desenvolvimento (com vistas à estabilização e ao crescimento econômico sustentado) baseada no, a esta altura, empiricamente desgastado “Consenso de Washington”. Em convergência com este argumento, como vimos no capítulo anterior, Borges e Filgueiras (1996 *apud* FILGUEIRAS, 2006, p. 88) sustentam 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 levou o país “a maior recessão de sua história – com graves implicações sobre o emprego e a renda da população”. Além disto, o “cenário desfavorável ao projeto liberal” se expressaria 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.

Não obstante, também já mencionamos que esse cenário começaria a se alterar já no segundo de trimestre de 1993, com a nomeação – em maio desse ano – do então

senador Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda, o anúncio do plano de estabilização (Plano Real) em dezembro, sua implementação entre dezembro de 1993 e julho do ano seguinte e a candidatura e a vitória do ex-ministro nas eleições de outubro de 1994. Além disto, como se sabe, a estratégia que, em um primeiro momento, possibilitou a derrocada da inflação, associada ao crescimento econômico e a expansão do emprego era alicerçada na abertura da economia, na desregulamentação financeira, em elevadas taxas de juros e no câmbio sobrevalorizado (FILGUEIRAS, 2006, p. 109), todos, como vimos, pilares do modelo de estratégia de desenvolvimento prescrito pelo “Consenso de Washington”²².

Para o argumento que estamos construindo, é importante reter que no momento em que o Plano Real começou a ser gestado (maio de 1993), já havia um estoque de informações considerável (proveniente de experiências concretas anteriores) sobre estratégias de desenvolvimento (modelos de “ajuste estrutural” ou “de estabilização e ajuste”) baseadas nas prescrições de Washington, tanto no que se refere à insuficiência dos elementos norteadores dessas estratégias para gerarem estabilidade e crescimento sustentados, com vimos há pouco, quanto sobre as dificuldades técnicas de implementação das mesmas.

O primeiro ponto já foi abordado neste trabalho e basta lembrar que “no momento em que o Brasil começava a implantar, tardiamente, a nova estratégia neoliberal [Plano Real]”, iniciava-se também uma “revisão autocrítica²³ do Consenso de Washington” por parte dos “organismos multilaterais comprometidos com sua execução” (FIORI, 2000, p. 38).

Quanto às dificuldades técnicas de implantação de modelos de estabilização e ajuste, cabe destacar a realização de uma nova reunião de especialistas em Washington em

²² Insistimos que o termo estratégia de desenvolvimento não é juízo de valor e justifica-se i) por considerarmos tanto o conjunto de proposições do “Consenso de Washington” quanto daquele elaborado pelo IEDI como sendo – do ponto de vista analítico – ambos modelos de estratégias de desenvolvimento e ii) pelo fato de o “Consenso de Washington” ser um conjunto de proposições com vistas, não só a estabilidade, mas também ao crescimento econômico e à inserção no mercado mundial. Sobre este segundo ponto ver, entre outros, Williamson (1990; 1994) e Cano (2000).

²³ É interessante ressaltar que, apesar da publicação de trabalhos apontando para suas insuficiências, as prescrições do “Consenso de Washington” continuaram a ser, fortemente, recomendadas por organismos internacionais como o FMI.

torno de um (também) novo documento elaborado por John Williamson, intitulado *"In Search of a Manual for Technopols"*, em janeiro de 1993. O tema do seminário internacional foi *"The Political Economy of the Polycys Reform"* e contou com representantes de onze países de Ásia, África e América Latina, além de J. Nelson e S. Haggard, autores de um estudo comparativo entre 25 países que já haviam adotado estratégias de desenvolvimento (ou "modelos de estabilização e ajuste") baseadas nas prescrições do "Consenso de Washington" (FIORI, 1997, p. 18).

Além disto, de acordo com o texto de Williamson, que abriu o evento, o objetivo do seminário era 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). A agenda em questão, apesar de o foco primordial do documento ser a política, dizia respeito à estabilização econômica, à liberalização e à abertura econômica (Idem, p. 25), corroborando o argumento de José Luís Fiori, para quem 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).

Ainda nesta seara, Stephan Haggard e Robert Kaufman, propondo-se a "examinar o papel do Estado enquanto uma instituição no processo de ajuste" sustentam que, nos países que obtiveram maior grau de sucesso na implementação do "ajuste estrutural", haveria uma tendência a "uma concentração de autoridade no Executivo" e a uma conseqüente "independência em relação a interesses particulares". Ainda de acordo com os autores, isso seria válido até mesmo para as "reformas que têm como objetivo a redução do papel do Estado na economia" (HAGGARD; KAUFMAN, 1993, p. 392-393). Esse também parece ser o argumento embutido tanto em uma *"unusual concentration of power"* (NELSON, 1989, p. 160) quanto em uma "autonomia inserida" (EVANS, 1993).

É com base nestas proposições da literatura neoinstitucionalista que versa sobre capacidade estatal e ajuste estrutural e em uma trilha deixada pelo institucionalismo clássico, como já adiantamos, que na seção seguinte, com base em uma análise histórico-bibliográfica buscamos comprovar a hipótese segundo a qual a presença de uma elite estatal comprometida com os princípios norteadores de uma estratégia de desenvolvimento amparada nas prescrições do "Consenso de Washington", aliada a uma ampla margem de

manobra, por parte daqueles agentes que a formularam e a implementaram, pode ajudar a explicar como e por que uma estratégia de desenvolvimento, nesses moldes, pôde predominar no Brasil dos anos noventa.

4.2 A ORIENTAÇÃO POLÍTICA E A MARGEM DE MANOBRA DOS AGENTES ECONÔMICOS DO PLANO REAL

O que foi exposto na seção anterior sugere que para se implementar aquilo que estamos chamando de estratégia neoliberal de desenvolvimento ou, para usar uma terminologia característica de diversos estudos produzidos no final da década de 1980, o “ajuste estrutural”, em meados da década de 1990, a concentração de poder em um braço do Executivo, comprometido com esse objetivo, parecia ser o caminho mais promissor. E a julgar pela história contada por Maria Clara R. M. do Prado, Fernando Henrique Cardoso sabia disso.

Tanto que ao receber a notícia de sua nomeação (pelo então presidente Itamar Franco) ao Ministério da Fazenda, e ter recebido dele “carta branca”, decidiu retornar imediatamente dos Estados Unidos (onde estava em missão pelo Ministério das Relações Exteriores) ao Brasil, para montar a equipe ministerial o mais rapidamente possível. Todavia, antes mesmo de embarcar tratou de conversar com Pedro Malan (que ocupava um cargo no Banco Mundial), a quem pediu auxílio na negociação da dívida externa, e contatar Edmar Bacha e André Lara Resende – ambos economistas da PUC/Rio e de sua inteira confiança – e os convidar a compor sua equipe no novo Ministério. Além disto, durante o voo de volta ao Brasil, pediu ao embaixador Synesio Sampaio Goes Filho que o acompanhasse na nova empreitada porque não tinha ninguém de sua confiança na Fazenda (PRADO, 2005, p. 62-63).

Esta parece ter sido a tônica durante o processo de formação da nova equipe, contar com indivíduos da confiança do novo Ministro ou dos economistas por ele escolhidos, notadamente, Edmar Bacha, a quem Cardoso – há muito – conhecia e admirava tanto por suas virtudes enquanto economista quanto por sua capacidade de entender o jogo político. Por sugestão do próprio Bacha, FHC convidou Winston Fritsch, também da PUC/Rio, para assumir o cargo de secretário de Política Econômica. Fritsch, por sua vez, chamou Gustavo Franco para auxiliá-lo em Brasília. Este último – que viria a ser presidente

do Banco Central, já no primeiro governo Cardoso – foi designado inicialmente para o cargo de Secretário-Adjunto da Política Econômica. Para o cargo de Secretário executivo, segundo em importância na escala hierárquica, a indicação coube à Sérgio Mota – velho amigo de Cardoso e um dos fundadores do PSDB – que sugeriu Clóvis Carvalho. Desta forma, a equipe foi rapidamente montada e os “puquianos” estavam “de volta ao poder”²⁴ (Idem, p. 64-65).

A esta altura, de acordo com os nossos propósitos nesta seção, vale a indagação sobre qual era a orientação teórica desses novos agentes econômicos e qual a estratégia utilizada por eles para fazer frente aos desafios que se afiguravam.

No que se refere à tônica que orientaria a nova equipe à frente do Ministério da Fazenda, um bom indício estava no primeiro discurso do novo Ministro, redigido logo após sua posse, ocorrida na manhã de seu retorno ao Brasil. Após se lembrar de algo que, corriqueiramente, era dito por José Serra (“O Brasil tem três problemas: primeiro, a inflação, segundo, a inflação, e terceiro, a inflação”), em sua primeira declaração como Ministro da Fazenda, FHC já sustentava que “o problema central do Brasil era a inflação, que a dificuldade maior não estava no setor privado e sim no setor público, que o Estado estava em desordem e que era preciso dar atenção a isso” (Idem, p. 63).

Como veremos adiante, a questão da estabilização monetária ocuparia lugar central na agenda de Cardoso e sua equipe, tanto no Ministério da Fazenda quanto à frente do Executivo Federal, assim como – coerentemente – aquilo que era considerado, pelos economistas do Plano Real, desde a década de 1980²⁵, como sendo a causa da inflação: o déficit público. De acordo com o próprio Fernando Henrique, “havia entre especialistas e políticos a antiga discussão sobre se o déficit público é a causa da inflação. Meus

²⁴ A expressão é uma referência ao retorno dos economistas da PUC/Rio ao governo. Como se sabe André Lara Resende e Pêrsio Arida – ambos professores daquela instituição – integraram a equipe que formulou e implementou o Plano Cruzado. Sobre este assunto ver Loureiro (1997).

²⁵ Nos referimos aqui ao “*Inertial inflation and monetary reform*” publicado em 1984 em Washington por André Lara Resende e Pêrsio Arida e que ficou conhecido como “Plano Larida”. De acordo com Calabrez (2013, p. 53-54) esse plano “serviu declaradamente como principal inspiração para a elaboração do texto de 1993 intitulado “Exposição de Motivos nº 395”, posteriormente conhecido como Plano Real”. Ainda de acordo com o autor, na concepção daqueles economistas, “o setor público seria a principal variável macroeconômica do ajuste” e a “reorganização fiscal do Estado” seria o “elemento fundamental para a estabilização monetária, junto com a eliminação da inércia inflacionária”.

colaboradores acreditavam que sim” (CARDOSO, 2006, p. 148). Tanto que a solução apresentada – também de forma coerente – era de se controlar os aparelhos econômicos do Estado. Desta forma, segue o autor, “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” (Idem, p. 148).

Não obstante, para além do diagnóstico teórico dos economistas do plano real, para entender os rumos que a política econômica viria a tomar é preciso considerar o “caráter político” do “substrato técnico-científico que respaldou a condução das políticas de ajuste implementadas no Brasil na década de 1990” (CALABREZ, 2013, p. 48). De acordo com este autor, entre as posições políticas que balizavam a conduta de Cardoso e sua equipe era central a noção de “credibilidade do Estado brasileiro” (Idem, p. 46). A esse respeito, a concepção de André Lara Resende, um dos mentores do plano real, é emblemática:

“Enquanto o Estado for percebido como digno de crédito, o sistema de moeda-abstrata, não conversível, funciona exatamente como o sistema com moeda-mercadoria. [...] Todo este complexo sistema está baseado, em última instância, na credibilidade do Tesouro para saldar seus débitos. Quando há desconfiança na capacidade de transformar a promessa de pagar do Tesouro em títulos de débito com maior credibilidade, há um gradual desmoronamento do sistema” (RESENDE, 1995, *apud* CALABREZ, 2013, p. 46-47).

Desta forma, no que se refere aos economistas da PUC/Rio, “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” (CALABREZ, 2013, p. 47). Este ponto é fundamental para o argumento que estamos construindo. Desta forma, quando argumentamos – com base em uma literatura institucionalista clássica – que a “orientação subjetiva das elites estatais” (PERISSINOTTO; COSTA; NUNES; ILHA, 2014) pode ajudar a explicar por que uma estratégia neoliberal de desenvolvimento foi, tardiamente, implementada no Brasil dos anos noventa, concordamos com Calabrez ao sustentar que as opiniões, as orientações e as visões de mundo dos economistas do plano real “não são elementos triviais”, uma vez 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

redefiniria tanto o papel do Estado como as estratégias de inserção do país na economia internacional globalizada” (CALABREZ, 2013, p. 49).

Desta forma, ao se analisar o predomínio de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa, a nosso ver, é imprescindível que se considere o comprometimento daqueles agentes estatais (que a formularam e a implementaram) com os valores norteadores daquela estratégia. Nesse sentido, há uma passagem ilustrativa, no documento formulado pela nova equipe do Ministério da Fazenda (Exposição de motivos N° 395) e enviado ao presidente Itamar Franco, ainda em 1993, dos rumos que política econômica tomaria, não só até o final daquele governo, mas também durante os governos Cardoso. O documento felicitava o presidente por continuar 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).

A este respeito também é emblemático o diagnóstico do próprio Fernando Henrique acerca do desafio a ser enfrentado no Brasil dos anos noventa.

“Curiosa a vida. Eu sempre olhara para a economia pelo viés sociológico das questões estruturais. De repente, tive que entrar em cena em um momento no qual o desafio a ser enfrentado requeria medidas ortodoxas de política fiscal e de política monetária, sem contar negociações com os banqueiros internacionais para pôr fim à desafortunada moratória de 1987” (CARDOSO, 2006 *apud* CALABREZ, 2013, p. 32).

Além disto, os economistas 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”; eram pouco simpáticos com relação ao “funcionamento da burocracia”; e por conta de “uma neutralidade científica” alegavam defender o “interesse comum” (CALABREZ, 2013, p. 48).

Desta forma, a julgar pela orientação dos responsáveis pela política macroeconômica, em meados da década de 1990, não causa surpresa que a estratégia de

desenvolvimento adotada tivesse raízes na prescrições do “Consenso de Washington”. Tampouco surpreende que o modelo de estratégia nacional de desenvolvimento defendido pelo IEDI, que contava, já no início de 1993, com o respaldo de um “novo consenso” – formado pelo acúmulo de uma reflexão crítica pós-Collor – de que estabilidade econômica não geraria, automaticamente, crescimento econômico sustentado (FIORI, 1993), como vimos, tenha perdido espaço nos anos que se seguiram; assim como também não causa estranhamento o declínio da influência política²⁶ do IEDI na segunda metade da década de 1990 (KINGSTONE, 1998).

Portanto, da nossa perspectiva, já dissemos o suficiente para demonstrar o comprometimento dos agentes estatais que formularam e implementaram o Plano Real, em meados da década de 1990, com os princípios norteadores do modelo de ajuste prescrito pelo “Consenso de Washington”. Este último, como se sabe, serviu de base a um sem número de experiências nacionais de estabilização e ajuste. Tanto que para Filgueiras (2006, p. 93), “todos os planos de estabilização” adotados, nesse período, pela América Latina “são da mesma família do Consenso de Washington”. José Luís Fiori, por sua vez, sustenta que o programa de estabilização e reforma econômica de Washington era “um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado, hoje [1997], pelo FMI e pelo BIRD em mais de sessenta países de todo mundo” (FIORI, 1997, p. 12).

Não obstante, da nossa perspectiva, embora reconheçamos que o modelo de ajuste estrutural (com vistas à estabilidade, mas também ao crescimento econômico) do Consenso de Washington fosse receitado, por seus formuladores, indistintamente, a todas as economias periféricas, achamos que a forma – efetivamente assumida – pelas estratégias de ajuste, ainda que todas fossem baseadas nas prescrições de Washington, tenha variado i) em função do contexto econômico, social e político da sociedade em questão (aqui incluídas, por exemplo, experiências precedentes de estabilização e ajuste) e ii) em função da

²⁶ De acordo com Kingstone (1998, p. 86) o fato de Paulo Cunha (então presidente do IEDI) ter declinado o convite de Itamar Franco para assumir o Ministério da Fazenda, somado a desacordos entre os empresários sobre detalhes concretos de propostas de política industrial, teriam contribuído para a perda de influência da entidade. Da nossa perspectiva, julgamos que a presença de uma elite estatal comprometida com um modelo de estabilização e ajuste amplamente amparado no “Consenso de Washington”, bem como a margem de manobra de que dispunham aqueles agentes para a implementação da nova estratégia, podem ajudar a explicar porque um projeto com vistas à promoção do desenvolvimento, como o do IEDI, tenha perdido espaço, a partir de meados da década de 1990.

orientação e da autonomia (da margem de manobra) dos agentes responsáveis por sua implementação.

Quanto ao primeiro ponto, no caso específico do Brasil, o Plano Real teve como referência, além do Consenso de Washington, “a experiência do Plano Cruzado, com todas as discussões que aconteceram em seu entorno, em particular no que se refere à natureza da inflação inercial”²⁷ (FILGUEIRAS, 2006, p. 94). Ponto de vista semelhante é defendido por Maria Rita Loureiro, para quem “a elaboração do Plano real orientou-se por um conjunto de ideias e paradigmas teóricos”, mas também levou em conta “a aprendizagem social obtida através da avaliação dos erros ou acertos de experiências anteriores no país e no exterior” (LOUREIRO, 1997, p. 102).

No que se refere ao segundo, já vimos o suficiente para indicar o alinhamento dos agentes implementadores do Plano Real com alguns dos fundamentos norteadores do modelo de estratégia de desenvolvimento prescrito pelo “Consenso de Washington”. Resta agora i) definir a forma que o modelo de estabilização e ajuste (aquilo que estamos chamando de estratégia neoliberal de desenvolvimento) assumiu nas mãos dos formuladores e implementadores do Plano Real e ii) considerar a autonomia ou a margem de manobra disponível para que lograssem êxito na formulação e implementação de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento²⁸. Pois, “a influência das ideias ou paradigmas teóricos e da aprendizagem social nas decisões sobre políticas supõe como condição a autonomia do Estado e de seus agentes” (HALL, 1993 *apud* LOUREIRO, 1997, p. 102).

No que se refere a forma efetivamente assumida pelo modelo de estabilização e ajuste, já vimos que o Plano Real, à semelhança de outros planos de estabilização levados a cabo na América Latina, referendou as “orientações neoliberais contidas no chamado Consenso de Washington”. Este último, como se sabe, era sustentado no “tripé”: ajuste fiscal e financeiro do Estado; privatização das empresas estatais; e abertura do mercado nacional (LOUREIRO, 1997, p. 105). Não obstante, no caso específico do modelo de estabilização e ajuste implementado no Brasil, em meados dos anos noventa, a eliminação

²⁷ Para o debate entorno das causas da inflação na década de 1980, ver Loureiro (1997), sobretudo, p. 78-84.

²⁸ O artigo indefinido justifica-se porque estamos considerando que, ainda que também estivesse amparada no Consenso de Washington, a forma, efetivamente, assumida pela estratégia de desenvolvimento poderia variar caso fosse formulada e implementada por outros agentes.

do déficit público e a realização da reforma monetária (que reestabeleceria o equilíbrio de preços e acabaria com a inflação inercial) “constituíam [su]a espinha dorsal” (CALABREZ, 2013, p. 60).

No que diz respeito à reforma monetária, como se sabe, o êxito foi imediato: “com a adoção da nova moeda (em julho de 1994) e a queda da inflação, de 46,60%, em junho, para 3,34%, em agosto (FILGUEIRAS, 2006, p. 120). Portanto, uma vez realizada a reforma monetária, restava aos formuladores e implementadores do Plano Real eliminar o déficit público que, na concepção daqueles agentes, significava uma única coisa: “ajuste fiscal” (CALABREZ, 2013).

Tanto que, já em 1993, no já citado documento (Exposição de Motivos, nº 395) encaminhado ao presidente Itamar Franco, pelo então Ministro FHC, eram tratados uma série de pontos que – aliados a reforma monetária que a essa altura estava sendo gestada – se afiguravam essenciais à viabilização de seu plano econômico. Nesse sentido, a análise de Calabrez indica que tópicos como “modernização econômica”, “privatizações” e “reforma administrativa” daquele documento tinham como objetivo fundamental “auxiliar na implementação do Plano Real naquilo que era seu elemento central: realizar o ajuste fiscal”. Dito de outro modo, “o significado forte de ‘reforma do Estado’ [entre aspas no original] para o governo Cardoso já estava delineado pelo menos desde 1993, no documento da equipe do Plano Real” (CALABREZ, 2013, p. 66), ou seja, a “reforma da ordem econômica” (“primeira geração de reformas”) pode ser considerada “o cerne da questão da reforma do Estado para o governo Cardoso”, pelo menos, desde 1993 (Idem, p. 62).

Algo que se manteve após a eleição do ex-ministro à presidência. O primeiro governo Cardoso, como é amplamente conhecido, “possuía uma ampla agenda de reformas”, mas esta última – em suma – “constituía-se dos mesmos elementos expostos no documento do Ministério da Fazenda de 1993, isto é, reforma da previdência, reforma administrativa, privatizações etc.”, além disto, estes e outros elementos da agenda de reformas continuaram submetidos ao objetivo fundamental de “manutenção e consolidação do plano de estabilização”. Desta forma, mesmo com a inflação, a essa altura, sob controle, a “busca do ajuste fiscal” permaneceu sendo prioridade absoluta do governo (CALABREZ, 2013, p. 67-68).

Para tanto, como prescrevia o *“Manual for Technopol”* (WILLIAMSON, 1994) e corroborando a hipótese da “concentração de autoridade no Executivo” (HAGGARD; KAUFMAN, 1993)²⁹, era fundamental que o “presidente mantivesse a equipe formuladora do Plano Real em postos chave de seu governo” (CALABREZ, 2013, p. 67). Algo que é 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, p. 245-246)

Por outro lado, como se sabe, apesar de ter atingido seu principal objetivo, qual seja, a derrocada da inflação e a, conseqüente, estabilidade de preços, o Plano Real desencadeou um processo de profunda instabilidade macroeconômica, em virtude de seus fundamentos internos: a estabilidade de preços estava ancorada no câmbio (sobrevalorizado em relação ao dólar); isso demandava elevados níveis de reserva (em dólares) para garantir a conversibilidade da moeda; algo que foi conseguido atraindo capitais estrangeiros de curto prazo, por meio da elevação das taxas de juros com vistas a tornar a remuneração do capital atraente aos investidores. O problema básico desse sistema estava na alta volatilidade daqueles capitais de curto prazo que, ao menor sinal de instabilidade, no cenário financeiro internacional, “tiravam seu time de campo” – o que os economistas chamam de “fuga de capitais”. A fragilidade desse mecanismo se evidenciou ainda em 1994 com a crise do México, ocorrida em dezembro; foi reiterada com a crise dos chamados “tigres asiáticos” em junho de 1997; e, novamente, um anos depois com a crise da Rússia (agosto de 1998), quando a estabilização via âncora cambial tornou-se insustentável e não pôde ser salva nem mesmo por um novo acordo com o FMI, firmado em dezembro do mesmo ano. Como se sabe, em janeiro de 1999, o abandono definitivo do sistema de âncora cambial e a adoção de um outro, com o câmbio flutuante, foi anunciado, ao mesmo tempo que a demissão do então presidente do Banco Central, Gustavo Franco, considerado o principal responsável pela âncora cambial (FILGUEIRAS, 2006).

Dentro desse sistema instável, durante o primeiro governo Cardoso, a estratégia política fundamental da equipe econômica do plano real foi “manter a confiança nas contas públicas, isto é, a confiança na capacidade de manter a rolagem de sua dívida pública – sem

²⁹ Conforme já mencionado, este também parece ser o sentido de uma *“unusual concentration of power”* (NELSON, 1989) e de uma “autonomia inserida” (EVANS, 1993).

o que a estabilidade da moeda estaria em xeque, já que esta dependia da captação de recursos externos”. Desta forma, durante o primeiro governo Cardoso – “mais do que na época do lançamento do plano real” – fazia-se necessário cortar “gastos de toda ordem” (CALABREZ, 2013, p. 70), ou seja, “a busca do ajuste fiscal” tornou-se ainda mais urgente e permaneceu sendo prioridade absoluta do governo” (Idem, p. 67). Além disto, a estratégia traçada para atingir aquele objetivo também permaneceu a mesma: o “fortalecimento de uma homogênea equipe de economistas a ocupar estratégicos aparelhos de Estado e medidas de austeridade fiscal” (Idem, p. 69).

Desta perspectiva, nos parece adequada a noção de capacidade estatal, utilizada por Calabrez, entendida como a “margem de manobra” de que dispunham os agentes econômicos do Plano Real diante das “exigências da conjuntura” – de um lado – e do poder que possuíam dentro do Estado – de outro. Assim, se esses agentes enfrentavam constrangimentos impostos por órgãos financeiros internacionais como o FMI, também dispunham da “prerrogativa de expedir decretos e utilizar recursos institucionais que lhes davam poder formal de veto” diante de “outras políticas e Ministérios”. Este último ponto era de fundamental importância para a consolidação do ajuste fiscal que, em última instância, estava profundamente relacionado à capacidade de manutenção do plano de estabilização econômica (Idem, p. 125).

Portanto, a análise que acabamos de proceder nos permite sustentar que não só havia – por parte dos agentes que formularam e implementaram o Plano Real – um profundo comprometimento com alguns dos fundamentos norteadores do modelo de estabilização e ajuste prescrito pelo “Consenso de Washington”, notadamente, a estabilidade monetária³⁰ e o ajuste fiscal, como também aqueles agentes estatais possuíam ampla margem de manobra, o que incluía “poder formal de veto” diante de políticas e Ministérios menos comprometidos com os fundamentos norteadores daquela estratégia de desenvolvimento que formularam e decidiram (portanto, escolheram) implementar.

³⁰ Estabilidade monetária (da moeda) não deve ser confundida com estabilidade econômica (do sistema econômico). Como vimos, se a estabilidade monetária era mantida a duras penas pela equipe do Plano Real, este último desencadeou um processo de profunda instabilidade macroeconômica, em virtude de seus fundamentos internos. Sobre este assunto, ver Filgueiras (2006), sobretudo, cap. III.

CONSIDERAÇÕES À GUIA DE CONCLUSÃO

Este trabalho tratou do predomínio de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa com duplo objetivo. De um lado, procuramos demonstrar que a relação dos grupos empresariais organizados com implementação daquela estratégia tenha sido menos consensual do que sugere uma parte da literatura pertinente e, de outro, sugerimos que para entender como e por que a mesma foi adotada, tardiamente, no Brasil, para além do cenário de representação de interesses sociais organizados e dos conflitos aí originados, é preciso olhar também para o Estado. A esta altura, podemos dizer que ambos tenham sido cumpridos.

Quanto ao primeiro desses objetivos, confirmou-se a hipótese segundo a qual havia, já no limiar dos anos noventa, uma estratégia nacional de desenvolvimento coadunando com a cristalização de uma consciência – em parte do meio empresarial e do meio acadêmico – de que, apesar das exigências que se afiguravam, o modelo de estabilização e ajuste prescrito pelo “Consenso de Washington” não conduziria à necessária dupla transição (estabilidade e crescimento), tampouco a uma inserção competitiva no mercado internacional.

No que se refere ao meio empresarial, nossa pesquisa revelou que os industriais do IEDI, apesar da constatação do esgotamento do modelo de substituição de importações, passaram a advogar – desde a sua fundação, em 1989, com base nos estudos comparativos com a realidade internacional realizados pela entidade – a necessidade de o país adotar um novo modelo (ou um novo projeto) de desenvolvimento que tivesse em conta a dimensão sistêmica da competitividade³¹. O que consistia, como vimos, em considerar essa última, não só em sua dimensão microeconômica, isto é, no âmbito das empresas, mas também em suas dimensões macroeconômica, regulatória, infraestrutural, etc. que, de resto, era lugar comum tanto nos países desenvolvidos quanto em alguns em desenvolvimento.

³¹ Um bom exemplo da relevância deste ponto é que o conceito de *competitividade sistêmica* foi sintetizado sob a alcunha de “custo Brasil” em um movimento político, capitaneado pela CNI, a partir de 1996, mas que contou com a participação crescente de diversas outras organizações empresariais. Conforme argumenta Mancuso (2007b, p. 49-50), há uma “correspondência clara” entre aquilo que alguns estudos sobre a competitividade da indústria nacional chamam de “fatores sistêmicos da competitividade” e o que os “empresários industriais” chamam de “custo Brasil”.

Quanto ao meio acadêmico, os resultados de um levantamento bibliográfico demonstraram que, já no final dos anos oitenta, por parte da “terceira geração de estudos sobre o papel do Estado em processos de desenvolvimento” (EVANS, 1993), cristalizava-se a ideia de que i) o modelo de “Estado mínimo” eram inconsistente com as prescrições ortodoxas de “ajuste estrutural” e ii) que a realização deste último não geraria, automaticamente, crescimento econômico sustentado.

No caso específico do Brasil, os resultados daquele levantamento bibliográfico demonstraram que, apesar do reconhecimento generalizado do esgotamento do modelo de substituição de importações, e de que o país necessitava de uma nova estratégia de desenvolvimento, havia – já no início de 1993 – o reconhecimento das limitações do modelo de desenvolvimento prescrito pelo “Consenso de Washington” não só no que se referia ao crescimento sustentado, mas também em termos de estabilidade econômica. Algo que José Luís Fiori chamou – em referência explícita ao Consenso de Washington – de “um novo consenso”, que consistia no acúmulo de uma reflexão crítica pós-era Collor que estava se constituindo com base em experiências concretas do Brasil e do cenário internacional. Essa reflexão crítica, embora reconhecesse a centralidade da estabilidade econômica e da austeridade fiscal e monetária, sustentava a necessidade de que um Estado reformado ocupasse a função de “coordenador estratégico” de um “projeto nacional”, com vistas à promoção do desenvolvimento (FIORI, 1993).

Outra evidência oriunda do meio acadêmico foi a realização do “Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira – ECIB”, 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)³². Este estudo, como vimos, demonstra – detalhadamente – que a dimensão sistêmica³³ (macroeconômica, fiscal, regulatória, infraestrutural, etc.) “deve ser considerada

³² Conforme já mencionado, a realização do estudo coube ao consórcio (vencedor da 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).

³³ Reiteramos a correspondência entre aquilo que é chamado de competitividade sistêmica e o movimento pelo custo Brasil: “Expressão que engloba, justamente, os elementos que afetam negativamente a

explicitamente nas ações públicas e privadas de indução à competitividade” (ECIB, 1993, p. 04). O que vai ao encontro das medidas de promoção do desenvolvimento reivindicadas pelo IEDI – ancoradas na observação da realidade internacional – durante toda a década de 1990, como esta pesquisa mostrou.

É com base nesses resultados que discordamos que em um cenário de crise da dívida externa e de hegemonia neoliberal no final dos anos oitenta, as “elites locais” tenham deixado de pensar com a “própria cabeça” e, “sem estratégia nacional de desenvolvimento”, se submetido às prescrições do Consenso de Washington (BRESSER-PEREIRA, 2006), e que 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” – tenha surgido apenas no final da década de 1990 (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2009).

Embora a adoção de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa, bem como os resultados pífios apresentados, em termos de desenvolvimento econômico, sejam fatos históricos, não achamos – com base nos resultados desta pesquisa – que isso esteja relacionado com falta de ideias ou ausência de estratégia nacional de desenvolvimento, por parte das “elites locais”, como parecem sugerir os autores.

Apesar de não podermos precisar exatamente a que (ou a quem) se refere a expressão “elites locais”, se a considerarmos de forma genérica (como, de resto, ela foi utilizada), podemos argumentar – com base no que acabamos de expor – que seguimentos relevantes tanto do meio empresarial quanto acadêmico estavam, desde o início dos anos noventa, envolvidos na formulação, no desenvolvimento e na defesa política de um novo modelo ou de um novo projeto de desenvolvimento que – forçando os limites das prescrições do “Consenso de Washington” – considerasse a inserção competitiva do país no mercado mundial; numa palavra: de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento.

Desta forma, os resultados desta pesquisa confirmaram a hipótese de que havia no Brasil, já no limiar dos anos noventa, para além das constatações do esgotamento do modelo de substituição de importações e da necessidade de se adotar novos caminhos para

competitividade das empresas situadas em solo brasileiro, mas que não estão sob o poder decisório imediato dessas empresas” (MANCUSO, 2007b, p. 50).

o desenvolvimento, pelo menos duas estratégias minimamente organizadas e razoavelmente coerentes – do ponto de vista de sua constituição interna – mas amplamente divergentes – no que se refere ao seu conteúdo: uma estratégia neoliberal de desenvolvimento fundamentada no “Consenso de Washington” e uma estratégia nacional de desenvolvimento baseada no conceito de competitividade sistêmica. Desta perspectiva, a decisão por aquele primeiro tipo de estratégia de desenvolvimento pode ser vista como aquilo que uma decisão de fato é: uma escolha.

Ao assumir este ponto de vista, olhar para o cenário de representação de interesses dos grupos sociais organizados – embora seja importante – não nos permite avançar na compreensão de como e por que o Brasil adotou uma estratégia de desenvolvimento (Plano Real), profundamente ancorada no “Consenso de Washington”, em um momento (meados da década de 1990) em que as limitações dos pilares desse último, em termos de promoção do crescimento, mas também em matéria de estabilidade econômica, já eram bastante evidentes para serem ignoradas. Por isto, o segundo objetivo deste trabalho é, justamente, sugerir que, para avançar na compreensão do processo que possibilitou o predomínio de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa, seja preciso, também, olhar para o Estado, isto é, para aqueles agentes que formularam e implementaram aquela estratégia.

Os resultados de uma análise histórico-bibliográfica, nesse sentido, demonstraram que o comprometimento profundo da equipe que formulou e implementou o Plano Real com alguns dos princípios norteadores do “Consenso de Washington”, notadamente, a estabilidade monetária e o ajuste fiscal, remonta – pelo menos – ao ano de 1993 (Exposição de Motivos nº 395)³⁴. Além disto, a estratégia de implementação daquele plano de estabilização foi, desde o começo, “do ponto de vista institucional, ocupar os aparelhos econômicos do Estado, redefinir suas estruturas e funções e aplicar suas ideias” (CALABREZ, 2013, p. 41). Estratégia que, aliás, ia ao encontro das “circunstâncias mais favoráveis e [d]as regras de ação que poderiam ajudar um *technopol* a obter o apoio político que lhe permitisse implementar sua agenda” (WILLIAMSON, 1994, p. 12), bem como de uma “*unusual concentration of power*” (NELSON, 1989) ou de uma “concentração de autoridade no Executivo” (HAGGARD; KAUFMAN, 1993). Todas proposições indicadas

³⁴ Publicada em Cardoso (1994). Ver referências bibliográficas.

como sendo a forma mais eficaz de obter sucesso na implementação de um modelo de estabilização e ajuste amplamente amparado nas prescrições do “Consenso de Washington”, como o fora o Plano Real.

Além disto, os resultados de nossa análise também mostraram que tanto o comprometimento da equipe do plano real com a estabilidade monetária, e com o ajuste fiscal, quanto a estratégia de ocupação dos aparelhos econômicos do Estado continuaram durante o primeiro governo Cardoso. Desta forma, aqueles agentes que formularam o plano de estabilização também o implementaram, lotados nos aparelhos econômicos do Estado, onde dispunham, por exemplo, da “prerrogativa de expedir decretos e utilizar recursos institucionais que lhe davam poder formal de veto” diante de outras políticas e Ministérios. Este último ponto era de fundamental importância para a consolidação do ajuste fiscal que, em última instância, estava profundamente relacionado à capacidade de manutenção do plano de estabilização econômica (CALABREZ, 2013, p. 125).

Portanto, é com base nesses resultados que sugerimos que, ao se analisar o predomínio uma estratégia neoliberal de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa, o comprometimento dos agentes, que a formularam e a implementaram, com alguns princípios norteadores daquela estratégia, notadamente, a estabilização monetária e o ajuste fiscal, bem como a margem de manobra (via ocupação dos aparelhos econômicos do Estado) que possuíam, não podem ser desconsiderados. Ao se considerar isto e, adicionalmente, ter-se em conta a atuação dos empresários industriais do IEDI durante a década de 1990, é possível imaginar que a relação dos grupos empresariais organizados – notadamente, os industriais – com uma “agenda neoliberal” pode ter sido menos consensual do que sugere parte da literatura pertinente³⁵.

Desta perspectiva, a julgar pela atuação do IEDI, não achamos que tenha havido, no Brasil dos anos noventa, uma “articulação de um consenso entre empresários de todos os setores em torno de uma postura neoliberal” (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 86). Ao analisarmos o posicionamento e a atuação de uma organização constituída por

³⁵ Não pretendemos dar um encaminhamento definitivo a este ponto. Para confirmá-lo serão necessárias outras pesquisas dedicadas a demonstrar as divergências e os conflitos de grupos empresariais organizados com o processo de implementação de uma estratégia de desenvolvimento amparada no “Consenso de Washington”. O movimento político capitaneado pela CNI pela redução do “custo Brasil” – analisado detalhadamente por Mancuso (2007b) – parece ser uma evidência nesse sentido.

trinta³⁶ dos maiores empresários industriais do país, e que era vista – já no início dos anos noventa, pelos próprios pares e pela imprensa – como um grupo de grosso calibre “seja pelo volume de negócios, seja pela massa encefálica” (ROSSI, 1994 *apud* BIANCHI, 2001, p. 130), constatamos divergências frontais com uma estratégia de desenvolvimento amparada no “Consenso de Washington”. Além disto, a entidade atuou (mesmo sem êxito) – durante toda a década de 1990 – no sentido persuadir as autoridades econômicas a alterarem os rumos da estratégia utilizada e adotar medidas com vistas a promover o desenvolvimento.

Adicionalmente, nossos resultados sugerem que a ausência de um “movimento de resistência organizado” mais amplo, por parte do setor industrial, pode estar menos relacionada com uma “unidade do conjunto da classe em torno da estabilidade econômica” (DINIZ; BOSCHI, 2003, p. 25), com um “esvaziamento” das principais entidades empresarias (DINIZ, 1999, p.71), ou ainda, com uma “fraqueza” do empresariado nacional enquanto “ator coletivo” que, por sua vez, seria explicada por “características organizacionais da estrutura corporativa de representação de interesses instaurada nos anos de 1930” (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 89), do que com a constatação, por parte dos empresários daquele setor, da inexistência de margem de manobra para mudar os rumos da estratégia de desenvolvimento de forma exógena, isto é, de fora dos aparelhos econômicos do Estado.

Por esta via, a estratégia adotada pelos do industriais IEDI parece coerente com essa constatação. Durante os governos Cardoso a entidade produziu diversos estudos comparativos com a realidade econômica internacional; formulou e publicou inúmeras propostas concretas de políticas a serem utilizadas, inclusive, encaminhando algumas delas ao governo; e promoveu debates, com a participação de políticos e empresários de outras organizações em seu Fórum, com o intuito de convencer os agentes econômicos do governo a alterarem os rumos da estratégia de desenvolvimento. Como dissemos, o insulamento burocrático dos aparelhos econômicos do Estado parece não ter deixado margem de manobra para outro tipo de atuação que não fosse a tentativa de persuadir a equipe econômica do Plano Real.

³⁶ Ver anexo I.

Para ressaltar este ponto, vale recuperar o discurso de Paulo Cunha, em 1996, em comemoração ao dia da indústria, já citado neste trabalho: “A própria forma como está sendo feita a estabilização da economia, evidencia o *pouco interesse* em ter a produção como centro do projeto de desenvolvimento”. E a seguir, em tom de profecia, afirmava: “consequentemente, considerando o *posicionamento* de alguns desses *formuladores* e *operadores* do Plano Real, ao olhar para frente, é fácil antever uma grande mortandade de empresas ou a venda de muitas delas para grupos estrangeiros” (IEDI, 1996, p. 02 e 04, respectivamente. Grifos nossos).

Além disto, a percepção de Cunha quanto ao “posicionamento” dos “formuladores e operadores do Plano Real” vai ao encontro de “um certo antinacionalismo, antiprotecionismo e uma aversão ao jogo de interesses do mundo político” que Calabrez atribuiu aos mesmos (CALABREZ, 2013, p. 48). Desta forma, não é difícil imaginar por que, na opinião dos industriais do IEDI, durante os governos Cardoso, “a resistência mostrou-se quase impossível” (IEDI, 1998, p. 07).

Da perspectiva que adotamos, processos de mudança de estratégia de desenvolvimento caracterizam momentos de grandes transformações e nestas circunstâncias o Estado é o protagonista; mesmo quando a transformação é definida em termos de “ajuste estrutural” (EVANS, 1993) e tem como objetivo retirar o Estado da economia (HAGGARD; KAUFMAN, 1993).

ANEXO I

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIANCHI, A. Estado e empresários na América Latina (1980-2000). **Antropolítica**. Niterói, n.16, p. 101-122, 1º Semestre de 2004.

BOITO JR, A. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

BORGES, A.; FILGUEIRAS, L. Mercado de trabalho no anos 1990: o caso da região metropolitana de Salvador. In: **Bahia: análise e dados**. Salvador: v. 5 n. 3, p. 30-36, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set de 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; DINIZ, E. Empresariado Industrial, democracia e poder político. **Novos Estudos/CEBRAP**. São Paulo, n. 84, julho de 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; NAKANO, Y. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 21, n. 3, p. 146-177, 2002.

_____. Crescimento econômico com poupança externa? **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 22, n. 2, p. 3-27, 2003.

CALABREZ, Felipe da Silva. **REFORMA DO APARELHO DE ESTADO NO GOVERNO CARDOSO**: entre o ajuste fiscal e a reforma gerencial. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

CANO, W. América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: FIORI, José Luís (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Editora Vozes, 3ª edição, 2000, p. 287-326.

CARDOSO, F. H. Plano Fernando Henrique Cardoso. Exposição de motivos nº395, de 7 de dezembro de 1993. **Revista de Economia Política**. São Paulo, vol. 14, nº2 (54), abril-junho de 1994.

_____. **A Arte Da Política. A História que Vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CODATO, A. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 25, pp. 83-106, 2005.

COSTA, P. R. N. **Democracia nos anos 50: burguesia comercial, corporativismo e parlamento**. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. Empresariado, regime político e democracia: Brasil, anos de 1990. **RBCS**. São Paulo, v. 20, n. 57, fevereiro, 2005.

CRUZ, S. V. **Empresariado e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)**. Campinas: Fapesp, 1995.

DINIZ, E. **Crise, reforma do estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

_____. Globalização, elites empresariais e democracia no Brasil dos anos 90. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 20, n. 01, p. 155-178, 1999.

_____. **Globalização, reformas econômicas e elites Empresariais**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

_____. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. **Lua Nova**. São Paulo, n. 55-56, 2002.

_____. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Revista de Sociologia e Política**. Dossiê Política e Sociedade. Curitiba, v. 9, n. 17, p. 101-139, outubro, 2010.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. **Empresariado nacional e Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

_____. Lideranças empresariais e problemas da estratégia liberal no Brasil. **RBCS**. São Paulo, v. 08, n. 23, 1993.

_____. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. **RBCS**. São Paulo, v. 18, n. 52, junho, 2003.

_____. **A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal**. Belo Horizonte: UFMG. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

EVANS, P. O estado como problema e solução. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n. 28-29, abril de 1993.

FILGUEIRAS, L. O plano econômico-político FHC e as eleições presidenciais. **Cadernos do CEAS**. Salvador: n. 152, p. 32-41, julho-agosto de 1994.

_____. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 3ª edição, 2006.

FIORI, J. L. O paradoxo político da reforma liberal. **Revista Lua Nova**. São Paulo: n. 25, 1992.

_____. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M. C.; FIORI, José Luís. **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

_____. Os moedeiros falsos. In: FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 2ª edição, 1997, p. 11-22.

_____. **60 lições dos anos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2ª edição, 2002.

GERSCHENKRON, A. **Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays**. Cambridge, Harvard University Press, 1976.

GROS, D. B. **Institutos liberais e o neoliberalismo no Brasil da Nova República**. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP, 2002.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. O estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado. In: SOLA, Lourdes (Org.). **Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1993, p. 391-421.

HIRSCHMAN, A. O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1964.

IGLESIAS, E. **Reflexiones sobre el desarrollo económico**. Washington: BID, 1992.

KAHLER, M. External influence, conditionality and the politics of adjustment. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (org.). **The politics for economic adjustment**. Princeton: Princeton University Press, 1992.

KINGSTONE, P. R. Corporatism, Neoliberalism, and the Failed Revolt of Big Business in Brazil. Lessons from the Case of IEDI. **Journal of Interamerican Studies & World Affairs**. Miami, v. 40, n. 4, p. 73-93, 1998.

LOUREIRO, M. R. **Os economistas no governo: gestão econômica e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

MANCUSO, W. P. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 28, p. 131-146, 2007a.

_____. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Edusp, 2007b.

NELSON, J. **Fragile colitions: the politics of economic adjustment**. New Brunswick: Transactions Books.

PERISSINOTO, R. M.; COSTA, P. R. N.; NUNES, W.; ILHA, A. Elites estatais e Industrialização: ensaio de comparação entre Brasil, Argentina e México (1920-1970). **Revista de Economia e Política**. São Paulo, 2014. (No prelo).

PRADO, Maria Clara R. M. A real história do Real: uma radiografia da moeda que mudou o Brasil. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

TAVARES, M. C. ajuste e reestruturação no países centrais: a modernização conservadora. In: TAVARES, M. C.; FIORI, José Luís. **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

WEBER, Max. O Estado nacional e a política econômica. Em Gabriel Cohn (org.) e Floresta Fernandes (cor.). **Coleção os grandes cientistas sociais**, v. 13 (Weber). São Paulo: Ática, v. 13 (Weber) 1982.

WILLIAMSON, J. Latin America Adjustment: how much has happened? **Institute for International Economics**: Washington, DC, p. 07-17, 1990.

_____. In search of a manual for technopols. In: WILLIAMSON, J (ed.). **The political economy of policy reform**. Washington: Peterson Institute, 1994.

OUTRAS FONTES

IEDI. Manifesto de criação. São Paulo, 1989.

IEDI. Mudar para competir: carga fiscal, competitividade industrial e potencial de crescimento econômico. São Paulo, 1991a.

IEDI. A nova relação entre competitividade e educação. São Paulo, 1991b.

IEDI. Política tributária como instrumento para a retomada do crescimento industrial. São Paulo, 1992a.

IEDI. Finanças industrializantes para a estabilização e o desenvolvimento. São Paulo, 1992b.

IEDI. O projeto de desenvolvimento do Brasil e o IEDI: industrialização competitiva, emprego e justiça social. São Paulo, 1994a.

IEDI. A atual política cambial e a indústria brasileira. Fórum de debates. São Paulo, 1994b.

IEDI. A indústria e o governo Fernando Henrique: oportunidades e ameaças. São Paulo, 1994c.

IEDI. Discurso rumos estratégicos da indústria. São Paulo, 1996a.

IEDI. Discurso bases para a elaboração de um projeto nacional. São Paulo, 1996b.

IEDI. Políticas industriais em países selecionados. São Paulo, 1998a.

IEDI. Agenda para um projeto de desenvolvimento industrial: proposta IEDI. São Paulo, 1998b.

IEDI. 10 anos. São Paulo, 1999.

IEDI. 12 anos. São Paulo, 2001.