

Gaitán, Flavio; Boschi, Renato Raul

Working Paper

Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada

Texto para Discussão, No. 2098

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Gaitán, Flavio; Boschi, Renato Raul (2015) : Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada, Texto para Discussão, No. 2098, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121731>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2098

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**ESTADO, ATORES PREDOMINANTES E
COALIZÕES PARA O DESENVOLVIMENTO:
BRASIL E ARGENTINA EM PERSPECTIVA
COMPARADA**

**Flávio Gaitán
Renato Boschi**



ESTADO, ATORES PREDOMINANTES E COALIZÕES PARA O DESENVOLVIMENTO: BRASIL E ARGENTINA EM PERSPECTIVA COMPARADA¹

Flavio Gaitán²
Renato Boschi³

1. Agradecemos ao Carlos Pinho pela revisão do texto e pelas sugestões analíticas. Agradecemos, também, à equipe do Editorial do Ipea pelo excelente trabalho de revisão.

2. Professor adjunto de Ciência Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Pesquisador associado do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED).

3. Professor titular aposentado de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente, é professor/pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e coordenador do INCT-PPED.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: O21; O38; O43.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO 7

1 INTRODUÇÃO 7

2 ESTADO, ELITES E COALIZÕES PARA O DESENVOLVIMENTO 9

3 PÓS-NEOLIBERALISMO E ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO 14

4 CAPACIDADES ESTATAIS E COALIZÕES DESENVOLVIMENTISTAS 34

5 CONCLUSÕES 43

REFERÊNCIAS 45

SINOPSE

Este trabalho visa analisar o papel das coalizões de governo na formulação de um projeto de desenvolvimento socioeconômico. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que enfoca em que medida a formação de coalizões de apoio a uma plataforma desenvolvimentista é eficiente em formular e implementar políticas públicas sustentáveis no médio e longo prazo de modo a conformar uma agenda nacional de desenvolvimento. A hipótese central é que o processo de desenvolvimento tem uma relação direta com a dimensão institucional, em particular o papel do Estado, das coalizões de governo, das diversas instituições públicas (sobretudo aquelas que tendem a uma coordenação de interesses entre os setores público e privado) e o perfil dos atores estratégicos na formulação e implementação das políticas. Da articulação que se estabelece entre Estado, instituições e atores estratégicos, configuram-se diferentes modalidades ou padrões de desenvolvimento. Definimos coalizão desenvolvimentista como a ação convergente de diferentes atores em torno de uma dinâmica de crescimento (Tanaka, 2012). Incluímos na categoria de ator predominante os empresários, os trabalhadores organizados e a burocracia pública. Todavia, focamos a análise nos dois primeiros: empresários (em particular, dos setores agrário, industrial e financeiro) e trabalhadores. O espaço de articulação de uma coalizão para o desenvolvimento é o campo político, o qual plasma os interesses dos diferentes grupos. A metodologia utilizada consiste na avaliação, com base em fatos estilizados, dos pontos de inflexão dos modelos econômicos e na análise dos posicionamentos (declarações, ações, omissões) das elites estratégicas.

Palavras-chave: Estado; coalizões; elites; Argentina; Brasil; desenvolvimento.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the role of government coalitions in the formulation and implementation of a socioeconomic development model. It is a qualitative research that focuses on the extent to which the formation of coalitions to support a developmental platform is efficient in formulating and implementing sustainable public policies in the medium and long term in order to shape a national development agenda. The central hypothesis is that the development process has a direct relationship with the institutional dimension, in particular the role of the State, of government coalitions, of various public

institutions (especially those that tend to coordinate interests' between the public and private sectors) and strategic actors profiles in the formulation and implementation of policies. From the interactions established between State, institutions and strategic players different styles or patterns of development are configured. "Developmental coalitions" is defined as the convergent action of different actors involved in any dynamic of growth and development (Tanaka, 2012). The "strategic actor" category includes business, organized labor and public bureaucracy. However, we focus on business and labor vis-à-vis the political field, which represents the space of articulation of interests of the different strategic actors. The methodological approach consists in the evaluation, based on stylized facts, of the turning points of the economic models (neoliberal and post-neoliberal) and the analysis of positions (statements, actions, exclusions) of strategic elites.

Keywords: State; coalitions; elites; Argentina; Brazil; development.

APRESENTAÇÃO

Este texto para discussão é parte integrante de um conjunto de artigos produzidos pela pesquisa intitulada “Capacidades Estatais para o Desenvolvimento em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada”, conduzida por meio de uma parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED).¹ A pesquisa teve como principal objetivo identificar vantagens institucionais do Estado brasileiro para a promoção de políticas críticas ao desenvolvimento por meio da análise comparativa com um grupo de países emergentes, quais sejam: Rússia, Índia, China, África do Sul e Argentina. Foram analisadas políticas públicas nas áreas de proteção social e mercado de trabalho; desenvolvimento industrial e inovação tecnológica; infraestrutura energética e licenciamento ambiental; e inserção e cooperação internacional. Além dessas, a pesquisa elegeu como objeto de estudo as competências das burocracias públicas, as relações entre Estado e sociedade, e o papel das coalizões políticas de apoio para a formulação e execução de estratégias de desenvolvimento. Com os resultados e achados proporcionados pela pesquisa, espera-se contribuir para o avanço das habilidades e competências do Estado brasileiro, especialmente do Poder Executivo, para definir objetivos e metas de desenvolvimento, bem como para implementá-los em parceria com a sociedade e com o mercado.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos quarenta anos, os estudos sobre desenvolvimento têm sido caracterizados por duas grandes transições. Os anos 1990 marcaram o declínio do projeto desenvolvimentista seguido da emergência e consolidação do pensamento ortodoxo, respaldado por comunidades epistêmicas, governos, setores financeiros, parte da academia e imprensa. O neoliberalismo procurou se conformar em pensamento ecumênico, na tentativa de expressar um único modelo de capitalismo eficiente, defendendo a premissa de que todos os países deveriam abrir seus mercados, liberalizando e desregulando a economia, com o objetivo de atingir altas taxas de crescimento. A chegada ao poder de coalizões de base trabalhista – lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e pelo Frente para la Victoria (FPV) na Argentina – significou a rejeição do neoliberalismo e a busca

1. A pesquisa foi coordenada por Alexandre de Ávila Gomide, integrante da carreira de Planejamento e Pesquisa do Ipea, e Renato Raul Boschi, coordenador do INCT-PPED.

pela geração de novos modelos de desenvolvimento. Esta mudança de clima ideológico abriu janelas de oportunidade para repensar a problemática do desenvolvimento.

Este trabalho visa analisar o papel das coalizões de governo na formulação de um projeto de desenvolvimento socioeconômico. Diversas perguntas norteiam a proposta: qual o papel das elites políticas, econômicas e do mundo do trabalho na formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas orientadas para o desenvolvimento? Quais os atores predominantes que adquirem relevância nesses países? Quais os interesses dos diferentes atores para apoiar ou rejeitar as políticas da coalizão de governo? Sobre que bases avaliar a coalizão para o desenvolvimento no Brasil e na Argentina?

Argentina e Brasil são países que representam duas trajetórias nacionais de desenvolvimento com uma estrutura produtiva moderadamente diversificada e com diferenças na trajetória institucional subjacente às suas dinâmicas econômicas. A hipótese central é que o processo de desenvolvimento tem uma relação direta com a dimensão institucional, em particular o papel do Estado, das coalizões de governo, das diversas instituições públicas (sobretudo aquelas que tendem a uma coordenação de interesses entre os setores público e privado) e o perfil dos atores estratégicos na formulação e implementação das políticas. Da articulação que se estabelece entre Estado, instituições e atores estratégicos, configuram-se diferentes modalidades ou padrões de desenvolvimento.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que enfoca em que medida a formação de coalizões de apoio a uma plataforma desenvolvimentista é eficiente em formular e implementar políticas públicas sustentáveis no médio e longo prazo, de modo a conformar uma agenda nacional de desenvolvimento. Nesse sentido, um primeiro passo é definir e entender quem pode ser incluído dentro da categoria de elites estratégicas. Interessa-nos identificar as formas de articulação entre os atores, o modo como se constituem as coalizões, qual a motivação para aderir ou rejeitar políticas públicas e a maneira em que se expressa – em termos de políticas públicas concretas – a existência de uma plataforma de desenvolvimento. A atuação dos atores estratégicos, definidos de modo simples como aqueles que têm a capacidade de influenciar no ciclo de formulação e implementação de políticas públicas, adquire uma importância vital para a compreensão das modalidades de desenvolvimento produtivo que estão sendo levadas a cabo na região, especialmente nos países liderados por coalizões pró-intervencionistas.

A pesquisa tem um caráter *policy oriented*. O objetivo último é chegar a conclusões que visam expandir as capacidades estatais para o desenvolvimento do país. Seguindo Skocpol (1985, p. 9), definimos capacidade estatal como a “habilidade do Estado de implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos”. Tendo em vista essa concepção de capacidade estatal, analisar-se-á o nível de atuação dos atores em função da possibilidade de formar uma agenda de desenvolvimento. Afinal de contas, trata-se de entender por que “alguns Estados enfrentam maiores ou menores dificuldades para atingir objetivos variados” (Souza, 2012, p. 2). Entendemos o conceito de capacidade estatal de forma dinâmica, considerando que os países estruturam seus processos de desenvolvimento por meio da aquisição de “atributos de *estabilidade*” (Oszlak, 1978). Ao entender o desenvolvimento como um processo, o foco incide sobre os pontos de inflexão que possibilitam a mudança institucional. Até certo ponto, trata-se de uma análise do percurso de trajetórias recentes, em particular da transição entre o período neoliberal e o atual modelo em formação.

2 ESTADO, ELITES E COALIZÕES PARA O DESENVOLVIMENTO

Desde a formação do pensamento estruturalista e a consolidação de experiências nacionais defensoras da industrialização e da proteção do mercado interno, o Estado ocupou, tanto nas análises acadêmicas heterodoxas quanto na práxis política, o papel de ator estratégico na geração de condições institucionais para o desenvolvimento, com o objetivo de superar tendências que eram consideradas próprias da situação periférica. Na prática, significava que o Estado devia ocupar um papel-chave, não apenas regulando o mercado, mas atuando também na órbita da produção de bens e oferta de serviços. Todavia, o declínio do modelo de substituição de importações e diferentes fatores externos² debilitaram o poder interventor do Estado.

Nos anos 1980, com o intuito de gerar um pensamento alternativo à predominância das visões eurocêntricas no paradigma de políticas públicas, uma série de autores tentou “trazer o Estado de volta”. Nesse sentido, diversos estudos sobre o sucesso dos Estados desenvolvimentistas tentaram apresentar os casos bem-sucedidos das economias do Sudeste Asiático como uma combinação virtuosa entre

2. Em particular, a consolidação do pensamento neoconservador e a crise financeira de forte impacto na América Latina, logo após o aumento dos juros financeiros nos Estados Unidos, em 1979.

a capacidade de seguir caminhos autônomos e uma firme intervenção do Estado (Amsden, 2001; Evans, 1996; Wade, 1990). O papel do Estado seria reconhecido também, ainda que de modo tardio, pelos organismos multilaterais de crédito (Banco Mundial, 1997; 2002).

O declínio moderado do neoliberalismo e a vitória eleitoral de coalizões “progressistas” possibilitaram a recuperação do Estado como o ator-chave para a geração de uma dinâmica de desenvolvimento. Nesse sentido, com a pretensão de abordar a dinâmica de funcionamento do aparelho estatal, é necessário analisá-lo como um conjunto de estruturas, atores e procedimentos, no contexto do modo de produção capitalista. Definido desta forma, o campo estatal se apresenta como uma arena de conflito, pautada pelos grupos de interesse do capital e do trabalho, dos atores coletivos no interior e ao redor do aparato estatal (Boschi, 2011). Ademais, cabe destacar a forma como se definem metas, estratégias e meios para se alcançar o crescimento e o desenvolvimento (Boschi e Gaitán, 2012). A crise internacional confirmaria a necessidade de se enfatizar a tensa relação que se costuma estabelecer entre política e desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, Gourevitch (1986) afirma que as crises cíclicas do capitalismo geram mudanças nas políticas econômicas e que a natureza da atuação estatal vai depender de eleições do governo e da possibilidade de se conformar em modelo dominante. As crises seriam mais propícias a gerar mudanças de trajetória. Consequentemente, deve ser entendido o modo como seria possível estabelecer uma coalizão que garanta uma ruptura em sentido positivo.

A importância das elites tem sido alvo de análise das ciências sociais desde meados do século XX (Bottomore, 1964; Mill, 1956; Amsden, DiCaprio e Robinson, 2012). A literatura tende a entender as elites estratégicas como o grupo social que ocupa posições privilegiadas em diferentes campos (econômico, político, intelectual, do mundo do trabalho), tornando-as fundamentais nas dinâmicas de desenvolvimento em suas mais diversas formas.³ Em primeiro lugar, as elites ocupam uma posição-chave no processo de produção de políticas públicas. Por outro lado, elas têm uma posição privilegiada na formação e redefinição das instituições políticas e de governo. Além disso, podem favorecer a produtividade e a competitividade do regime produtivo, seja diretamente por meio do investimento (como as elites econômicas ou o próprio Estado), seja definindo as regras do permitido e do proibido.

3. A literatura identifica diferentes tipos de elites: política, econômica e intelectual (Amsden, DiCaprio e Robinson, 2012). Por outro lado, não há unanimidade sobre as fontes do poder das elites (Evans, 1997).

A literatura enfatiza, de modo distinto, a relação entre as elites estratégicas e o desenvolvimento. Hancké, Rhodes e Thatcher (2007) destacam o papel das coalizões, das classes e dos interesses, a fim de compreender as diferentes dinâmicas das diferentes economias políticas com matrizes institucionais distintas. Leftwich e Hogg (2011) afirmam que o sucesso de uma dinâmica de desenvolvimento depende de processos políticos que envolvam diferentes líderes e elites representativas de grupos, organizações e interesses no momento de resolver uma série de problemas de comportamento coletivo. Isto significa que o desenvolvimento representa um problema de natureza política. Em última instância, a trajetória de qualquer país está influenciada pela atuação de seres humanos, particularmente aqueles que ocupam um papel estratégico.

Diferentes estudos têm salientado a relação entre a formação de coalizões e processos socioeconômicos (Skocpol, 1984;⁴ Moore Junior, 1976).⁵ Uma vertente da literatura afirma que, em contextos nos quais as elites foram capazes de atingir cooperação e superar o *rent-seeking*,⁶ houve maior prosperidade econômica (Schneider e Maxfield, 1997). Os referidos estudos sobre *Estado Desenvolvimentista* (Wade, 1990; Amsden, 2001; Evans, 1996) consideram o desenvolvimento produto da articulação virtuosa entre um Estado com autonomia e a capacidade de estabelecer nexos com os atores do mercado, sem cair na “captura”. Entre as diferentes experiências históricas em que elites desenvolvimentistas foram responsáveis pelo sucesso de estratégias bem-sucedidas podem ser mencionadas Suécia (Ruin, 1991; Blomstron e Kokko, 2003), Finlândia,⁷ (Kokko e Haavisto, 1990), Japão (Johnson, 1982), Coreia (Woo, 1999; Amsden, 2001) e Taiwan, no pós-Segunda Guerra (Wade, 1990). Em relação aos países nórdicos, diferentes estudos apresentam o Estado de bem-estar como uma aliança tácita entre trabalhadores e capitalistas em função de uma série de objetivos: garantia de

4. Em seu estudo clássico, Skocpol analisa como as estruturas do Estado, as forças internacionais e as relações entre classes se combinam de modo a configurar diferentes transformações socioevolucionárias.

5. Barrington Moore estabelece relações entre as diferentes coalizões e o regime político (democracia/autoritarismo) nos processos de transição das sociedades agrárias a industriais, argumentando que dependeu da maneira em que se estruturaram as relações entre senhores e camponeses. A democracia surge em contextos de harmonia entre burguesia moderna e produtores agrários que logram subordinar aos grupos terratenentes (Inglaterra, França, Estados Unidos). As formas autoritárias de exercício do poder surgem em contextos de coalizões lideradas por grupos terratenentes (Itália, Alemanha).

6. *Rent-seeking* significa, literalmente, busca de renda. Representa um intento de derivar renda econômica do setor público para fins privados através de atividades ilegais ou sem agregação de valor.

7. A Finlândia, um país especializado em matérias-primas, foi bem-sucedida em fazer a transição para uma economia altamente industrializada, em que as exportações com conteúdo tecnológico avançado passaram de 6%, em 1980, para 20,8%, em 2006 (Kokko e Haavisto, 1990; Zurbriggen, 2012).

competitividade sistêmica, inovação, distribuição da renda e bem-estar social (Esping Andersen, 1990; Ianoni, 2014), como também a capacidade de enfrentar os dilemas derivados da abertura econômica (Zurbriggen, 2012).

Ao falar de modelos de desenvolvimento nos referimos à capacidade efetiva de colocar em prática projetos nacionais. Isto remete não apenas a um embate de ideias, mas também à capacidade concreta de formular e executar políticas efetivas. Em um artigo clássico, Hall (1989) afirma que, para se tornarem políticas (*policies*), as ideias econômicas devem ser viáveis em diferentes aspectos. Em primeiro lugar, em termos econômicos, ou seja, ter capacidade para resolver problemas concretos. Em segundo, em termos políticos, expressando uma habilidade, por parte das elites políticas, de execução de suas propostas, o que inclui a formação de alianças ou coalizões. Finalmente, em termos administrativos, que constituem o entendimento dos *decision makers* sobre as condições efetivas de implementação das políticas derivadas das ideias. Em sentido similar, Erber (2011, p. 53) recupera a importância das convenções de desenvolvimento, definidas como “um dispositivo cognitivo coletivo, composto por conhecimentos codificados e tácitos, que permita hierarquizar problemas e soluções e facilitar a coordenação entre os atores sociais”.

A relação entre o plano das ideias e certas decisões de políticas não obedece a uma lógica predeterminada. Ao contrário, trata-se de processos independentes que podem ou não confluir numa mesma direção, definindo, assim, um caminho mais coerente, eventualmente refletindo uma visão vencedora. Mais do que isso, nem sempre as visões ou as decisões são pautadas pela clareza quanto aos seus prováveis resultados, o que redundaria em dizer que um projeto de desenvolvimento nem sempre configura um conjunto coordenado de ações. Assim, pode-se afirmar que uma dinâmica de desenvolvimento bem-sucedida está condicionada à capacidade dos líderes estratégicos internalizarem uma opção desenvolvimentista, formando uma coalizão para o desenvolvimento de modo mais ou menos formalizado. Uma coalizão para o desenvolvimento deve ser capaz de formar acordos amplos que promovam o crescimento econômico e de estabelecer objetivos de políticas públicas para o desenvolvimento como parte de uma ampla agenda em campos específicos.

A capacidade do sistema político para fazer frente às situações de atrito é uma questão central. Considerando que há múltiplas alternativas e atores envolvidos no processo de formulação e execução de políticas públicas, é necessário que o aparelho do

Estado internalize uma orientação desenvolvimentista em seu funcionamento cotidiano. Isto é mais importante quando se leva em conta a existência de projetos alternativos que podem tentar obstaculizar as medidas do governo. As políticas de desenvolvimento terão apoio e oposições, derivados dos efeitos de sua institucionalização. O dilema é complexo. Trata-se não apenas de consolidar uma coalizão de governo que envolva atores estratégicos em torno de um núcleo mais ou menos definido de políticas para o desenvolvimento, mas também de lograr obstruir projetos alternativos. A formação de uma coalizão de apoio e de consenso em torno de um núcleo programático, bem como a sua capacidade de implementação de políticas, são elementos necessários para consolidar uma estratégia de desenvolvimento.

A consolidação de uma estratégia de desenvolvimento bem-sucedida, em países com trajetórias oscilantes, relaciona-se com a mudança institucional (Streeck e Thelen, 2005). Deve-se salientar a importância da formação de um “bloco social de dominação” para lograr a mudança institucional de suporte a uma plataforma de políticas públicas. Nesse sentido, para Amable e Palombarini (2009), os processos de mudança institucional são pautados pelas diferentes demandas colocadas em questão na regulação do conflito social. Os autores afirmam que para construir um marco teórico sobre a mudança institucional é necessária uma abordagem em diferentes níveis, incluindo: *i*) a ideologia e as representações sociais; *ii*) as demandas dos atores sociais e as estratégias para atingi-las; *iii*) as estratégias de mediação política; *iv*) a identificação dos grupos sociais que vão ser beneficiados pelas políticas; e *v*) as instituições, definidas como regras sociais e não apenas como práticas ou comportamentos. Para o caso brasileiro, Diniz e Boschi (2011) mostram que a mudança nem sempre é fácil de identificar. Uma coalizão identificada em termos gerais com uma plataforma de desenvolvimento pode ter contradições internas que impeçam a formulação de políticas claramente desenvolvimentistas. De fato, ainda reconhecendo que o capitalismo concentrado (e, especialmente, o periférico) gera uma centralização das decisões em núcleos reduzidos de poder, é necessário ir além de uma concepção maniqueísta e simplista que antepõe os resultados diferenciais a uma dicotomia “boas” ou “más” elites (as quais são geralmente identificadas como *rent seekers*) e tratar de entender de que modo é possível torná-las funcionais à conformação de coalizões para o desenvolvimento.

Definimos coalizão desenvolvimentista como a ação convergente de diferentes atores em torno de uma dinâmica de crescimento (Tanaka, 2012). Incluímos na categoria de ator predominante os empresários, os trabalhadores organizados e a

burocracia pública. Todavia, focamos a análise nos dois primeiros: empresários (em particular, dos setores agrário, industrial e financeiro) e trabalhadores. O espaço de articulação de uma coalizão para o desenvolvimento é o campo político, o qual plasma os interesses dos diferentes grupos. A metodologia utilizada consiste na avaliação, com base em fatos estilizados, dos pontos de inflexão dos modelos econômicos e na análise dos posicionamentos (declarações, ações, omissões) das elites estratégicas.

3 PÓS-NEOLIBERALISMO E ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO

A construção da agenda neodesenvolvimentista apresenta particularidades específicas em cada país, derivadas da eficácia em conformar um projeto nacional e identificar os elementos constitutivos dessa agenda (Boschi e Gaitán, 2010). As administrações de Nestor Kirchner (2003-2007) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) representaram tentativas de superar o caminho neoliberal e recuperar o ideário desenvolvimentista. Ambos os modelos tentaram potencializar o mercado interno e consolidar uma disciplina macroeconômica que combina *superavit* fiscal (muito mais radical no Brasil) e comercial. Neste sentido, diversas estratégias foram implantadas para aumentar o comércio interno e externo.

Os legados diferenciais (avanço das reformas neoliberais, configuração institucional, diferença no modo em que foi superado o neoliberalismo em cada experiência nacional) impactam na possibilidade de se formar coalizões para o desenvolvimento. Na Argentina, o abandono da conversibilidade foi caótico e não planejado, gerando uma crise sistêmica e de legitimidade. A recessão, que tinha começado em 1998, foi potencializada pela desvalorização do real no Brasil em janeiro de 1999, o que afetou a indústria de manufaturas (Fernández Bugna e Porta, 2008). O produto interno bruto (PIB) caiu 8,8 pontos em 2001 e 10,9 pontos em 2002. A produção industrial ficou abaixo dos 20% da capacidade instalada e o setor financeiro, na falência, com fuga de divisas por mais de US\$ 12 bilhões. Entre 2001 e 2002, o salário real caiu vinte pontos, o desemprego passou dos 14,3% a 21,5% da população economicamente ativa (PEA) e as pessoas em situação de pobreza passaram de 38,3% em 2001 para 57,5% um ano depois. O PIB *per capita* de 2001 era igual ao atingido em 1974 (Kosacoff, 2007).

A crise de 2001 expressou uma luta entre diferentes frações da burguesia (Azpiazu e Schorr, 2010), principalmente entre os setores favoráveis à adoção do dólar

como moeda nacional e os que preferiam uma desvalorização da moeda. No primeiro grupo, militavam as empresas com ativos em dólares, cujo interesse era defender o valor desses ativos. No segundo grupo, que apelou ao discurso da revitalização de um projeto nacional de desenvolvimento, incluíam-se os grupos empresariais produtores de bens transáveis, sabedores de serem beneficiados com uma desvalorização. A situação de crise gerou maiores graus de liberdade para a promoção de políticas alternativas. A adoção do valor do dólar em um nível denominado “tipo de câmbio competitivo”,⁸ junto com o *superavit* fiscal e comercial, representaram os principais pilares da proposta econômica do governo de transição do senador em exercício da presidência Eduardo Duhalde (janeiro de 2002-maio de 2003).

Nestor Kirchner continuou com os pilares macroeconômicos do antecessor Duhalde (tipo de câmbio competitivo, *superavit* comercial e financeiro), encarando também a renegociação da dívida em *default*. A coalizão de governo do presidente Kirchner (2003-2007) se estruturou com base em uma fração hegemônica do Partido Justicialista, e se consolidou com a incorporação de outros setores partidários e as sucessivas vitórias eleitorais.⁹ O período posterior a conversibilidade foi um ciclo de grande expansão do produto apoiado no setor industrial. De fato, entre 2002 e 2011, o PIB cresceu 96% a uma média de 7% ao ano. Após a crise, entre 2003 e 2007, foram criadas 20 mil empresas e 400 mil postos de trabalho no setor industrial (Kulfas, 2010). Herrera e Tavosnanska (2011) identificam duas etapas de expansão industrial: uma inicial (2003-2004) de recuperação com elevadas taxas de crescimento (quase 16% anuais) e com características de um “efeito *rebound*” mediante alta demanda e utilização da capacidade ociosa da indústria; e uma segunda (2005-2008), com uma taxa de crescimento de 8,9%, aumento do investimento e do comércio externo, incluindo as importações industriais.

Beneficiado pela política de dólar alto, o setor industrial cresceu muito durante os primeiros anos do governo Kirchner. De fato, no período 2002-2006, posterior a depreciação da moeda nacional, a indústria cresceu 32,8%, passando sua participação no produto de 16,3% para 17,9%, representando um ponto de inflexão no

8. Sobre o tipo de câmbio competitivo, consultar Frenkel (2008).

9. Kirchner ganhou as eleições de 2003 com apenas 22,3% dos votos válidos. Em sucessivas eleições consolidou seu poder, sendo sucedido por sua esposa, Cristina Fernández, em 2007, com mais de 50% dos votos válidos.

processo agudo de desindustrialização dos anos 1990 e, especialmente, do período 1998-2001. Todavia, a “reindustrialização” não foi uniforme: um conjunto de setores não recuperaram o nível de produção dos anos 1990, incluindo o têxtil, máquinas e equipamentos eletrônicos, equipamentos de transporte, veículos automotores, móveis e produtos de metal. Entre os que recuperaram ou superaram o nível de produção do período neoliberal, destacam-se alimentos e bebidas, substâncias e produtos químicos, produtos de borracha, metais comuns, produtos de madeira, produtos de papel e produtos de couro (Fernández Bugna e Porta, 2008).

Apesar da recuperação, considerando uma perspectiva de longo prazo, dois aspectos devem ser destacados: a desnacionalização e a concentração. A tendência à venda de ativos de grupos nacionais a outros estrangeiros se acelerou na década de 1990 e ainda continua. Na atualidade, aproximadamente 70% das maiores quinhentas empresas do país são de capital estrangeiro, representando 80% das vendas totais (Indec, 2014); situação que agrava a fragmentação da representação empresarial baseada na especialização setorial (agricultura ou indústria, por exemplo) e, principalmente, no tamanho das empresas (pequenas e médias empresas contra grandes grupos) ou, diretamente, pela relação que estabelecem com o Estado/governo. A tendência para articulação por fora da esfera das associações tendeu a crescer.

Fragmentação e concentração aparecem como características do conjunto do empresariado argentino. Apesar de representar apenas 4% do PIB, o setor primário, particularmente o agronegócio, assume uma importância fundamental para se pensar políticas de desenvolvimento, em particular por sua capacidade de gerar divisas. De fato, em 2013, as exportações de grãos chegaram a US\$ 23 bilhões, aproximadamente 25% das divisas geradas pelo comércio exterior do país. Esse setor demanda um modelo de abertura comercial e a eliminação dos impostos sobre o comércio exterior,¹⁰ na medida em que sua atividade é impulsionada pela demanda externa.¹¹

10. Para mais informações ver: La Nación, 25 set. 2013. *Visión abierta del nuevo empresariado agrícola contra las retenciones*. Disponível em: <<http://goo.gl/fnl66D>>.

11. De fato, na campanha 2013/2014, mostra a preponderância do comércio externo. Da produção de trigo (cujas cotas para exportação são objeto de controle do Estado), 9,1 milhões de toneladas foram para consumo interno e 2,4 milhões para a exportação. Quanto ao milho, 13 milhões para consumo interno e 9,5 milhões para exportação. Da produção de sorgo, a proporção foi idêntica, dos quatro milhões de toneladas, dois foram para exportação e os outros dois para consumo interno. Quanto ao girassol e à soja, a proporção de consumo interno é menor, e o país exporta, seja em forma de grão ou processado (azeites, farinhas), aproximadamente 70% da produção. Para mais informações ver: BCR. *Informativo Semanal*, n. 1636, ano XXI, 29 nov. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/CMWgqo>>.

A relação do agronegócio com o governo passou por diferentes etapas. Beneficiado pela desvalorização cambial de 2002,¹² os produtores agropecuários¹³ aumentaram suas exportações de maneira significativa. A soja e os derivados de oleaginosas (incluindo óleos) representam aproximadamente 25% das exportações; o milho passou de 4,1%, em 2003, para 7,8%, em 2013. A combinação de um tipo de câmbio depreciado e o aumento da demanda de produtos primários (entre outros motivos, pelo alto crescimento da China) levaram o setor a uma fase de alto crescimento, aprovando as diferentes medidas dos governos Duhalde e Kirchner, apesar do restabelecimento dos direitos sobre o comércio exterior.¹⁴

O setor atravessou um processo de concentração da propriedade de forma concomitante à expansão da fronteira agrícola. De fato, as unidades de produção passaram de 421.221, em 1998, para 333.533, em 2002, e 251.082, em 2008, último dado disponível. Apesar da maior concentração, houve uma convergência de interesses entre as diferentes frações do empresariado agropecuário, historicamente dividido entre grandes produtores – agrupados na Sociedad Rural Argentina (SRA) e na Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (Carbap) – e produtores pequenos e médios – filiados à Federación Agraria (FAA) e à Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro).

O aumento da regulação das diferentes atividades do setor agropecuário teve impacto decisivo para gerar várias iniciativas conjuntas dos produtores. Em 2005, o governo impôs restrições à atividade do setor leiteiro; em 2006, foi proibida totalmente a exportação de carne bovina e foi aumentada a regulação e o controle sobre o mercado de trigo; em 2009, foram aumentados três vezes consecutivas os direitos de exportação: em janeiro, sobre grãos, farinha e óleos de soja; em fevereiro, sobre o leite; em novembro, as retenções sobre a soja subiram de 27,5% para 35%, sobre o milho ficaram em 25%

12. Gerchunoff e Aguirre (2004, p. 4-5) afirmam que “a desvalorização (da moeda) de 2001-2002 representou uma profunda alteração no preço relativo entre bens que são objeto do comércio internacional e aqueles que não o são (isto é, entre transáveis e não transáveis) em favor dos primeiros”. Do original: “*la devaluación de 2001-2002 implicó una profunda alteración en el precio relativo entre bienes que son objeto de comercio internacional y aquellos que no lo son (esto es, bienes transables y no transables), a favor de los primeros*”.

13. Para mais informações ver: La Nación, 14 nov. 2010. De 2000 a 2010: *ganaron peso las empresas extranjeras y las exportadoras de materias primas*. Disponível em: <<http://goo.gl/oKkaB4>>.

14. Duhalde restabeleceu os direitos ao comércio exterior: 10% para os produtos primários, 5% para os produtos manufaturados e 20% para petróleo sem processar.

e sobre o óleo de soja de 24% para 32%.¹⁵ As medidas possibilitaram a unificação das diferentes associações agropecuárias, afastando os produtores médios da base de apoio.¹⁶ Finalmente, com a adoção do esquema de retenções móveis, as diferentes centrais acabaram convergindo na criação de um foro informal, a *Mesa de Enlace*.

O aumento dos produtos naturais no mercado mundial levou o governo a adotar, através da *Resolución 125*, um esquema que aumentava os direitos de exportação em função do preço internacional, perseguindo assim dois objetivos: de um lado, aumentar a arrecadação; de outro, impedir a translação dos preços internacionais ao mercado doméstico. A medida resultou em uma greve de 127 dias dos produtores agropecuários, na decisão da presidente Fernández de enviar um projeto de lei ao Senado, na rejeição da iniciativa no Congresso e na suspensão da medida.¹⁷ Para o governo, representou uma derrota, tendo em vista a adesão dos setores médios (não apenas rurais, mas sobretudo urbanos) aos reclames dos produtores.

O setor financeiro, por sua parte, não é visualizado como parte ativa da base de apoio do governo, em parte, por sua posição em prol da liberalização da economia. Todavia, o setor foi claramente beneficiado pela expansão econômica, atingindo uma expansão média de 6,9% ao ano. De fato, a rentabilidade do setor passou de 1,1%, em 2003, para 8,5%, em 2009, ficando por cima da média de 6,1% dos anos 1990; o retorno sobre o capital (ROE) passou de taxas negativas, entre 2000 e 2004, para 19,3%, em 2009.¹⁸ Apesar dos ganhos, o crédito doméstico do setor é baixo, passando de 23,3%, em 2003, para apenas 33,2%, em 2013.¹⁹ Parte do lucro dos bancos provém do diferencial entre pagar juros negativos e cobrar dos clientes juros positivos altos²⁰ em um contexto de alta inflação; outra parte, não menor, provém de investimento em títulos da dívida pública.²¹

15. Para mais informações ver: Clarín, 7 nov. 2007. *Aumentan las retenciones a la soja*. Disponível em: <<http://goo.gl/07wC95>>.

16. Para mais informações ver: La República, 10 nov. 2007. *Suba a las retenciones. Los perjudicados son pequeños y medianos productores*. Disponível em: <<http://goo.gl/5ijHZf>>.

17. Para mais informações ver: Infobae, 17 jul. 2012. *Cronología del Conflicto con el Campo*. Disponível em: <<http://goo.gl/Um1ApO>>.

18. Para mais informações ver: Gustavo Sanz. El Aromo, n. 175. *La Década que ganaron ellos*. Disponível em: <<http://goo.gl/kOGmIG>>.

19. Para mais informações ver: BM. *Crédito doméstico del sector bancario*. Disponível em: <<http://goo.gl/kulqql>>.

20. Para mais informações ver: Página/12, 25 out. 2013. *El Gran negocio de diferencial de tasas*. Disponível em: <<http://goo.gl/uVJLjv>>.

21. Para mais informações ver: Zona Bancos, 25 fev. 2011. *Los títulos públicos hicieron ganar 14.000 millones de pesos a los bancos*. Disponível em: <<http://goo.gl/pnat40>>.

Apesar de o setor não ser identificado de modo homogêneo como parte ativa da coalizão de apoio ao governo, pode-se falar de uma fragmentação no interior do universo dos bancos, entre aqueles de capital nacional (associados à Asociación de Bancos de Capital Argentino – Adeba), os bancos cooperativos e públicos (nucleados na Asociación de Bancos Públicos y Privados de la Argentina – Adapra) e, por fim, os bancos de capital estrangeiro (filiações à Asociación de Bancos de la Argentina – ABA). Os bancos nacionais mostraram maior apoio às medidas do governo; os de capital estrangeiro, sem uma postura abertamente oficialista, também acompanharam, explícita ou tacitamente, a maior regulação.²²

Os trabalhadores organizados e (inicialmente) o movimento de trabalhadores desocupados,²³ representaram um elemento ativo de apoio à coalizão do governo Kirchner. Esse apoio tem diferentes fontes, fora a identificação ideológica da Confederación General del Trabajo (CGT), a maior central sindical, com o movimento peronista. Em primeiro lugar, o trabalho passou a ocupar um espaço preponderante na retórica oficial, sendo reativado, pelo Decreto nº 1.095/2004, o *Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Movil*. Assim, foram adotadas uma série de medidas para proteger os trabalhadores, no sentido de superar as leis de flexibilização aprovadas durante os anos neoliberais: o Plano Nacional de Regularização do Trabalho, em 2003; a Lei nº 26.428/2008, que estipula que, em caso de dúvida, deve prevalecer o favorecimento ao trabalhador; a Lei nº 26.390/2008 de Proteção Integral à Infância, regulando o trabalho infantil; a Lei nº 26.088/2006, que estipula que o patrão não pode fazer modificações na forma de trabalho que prejudiquem o trabalhador; e a Lei nº 25.877/2004, que impôs que o período probatório deve contar como tempo de serviço com relação aos direitos e à previdência (Moraes, 2013).

Em segundo lugar, houve uma expansão do trabalho registrado. Apesar de a população economicamente ativa ter aumentado de 15,9 milhões, em 2002, para 18,9 milhões, em 2013,²⁴ o desemprego no período caiu, passando de 20,5%, em 2003, a 7,3%, em 2008. De fato, a queda foi constante: 13,6% em 2004; 10,2% em 2006; 7,9% em 2008; 7,7% em 2010; 7,2% em 2011 e 2012; e 7,1% em 2013.

22. Para mais informações ver: Sevares, 2010.

23. O movimento de trabalhadores desocupados (chamados popularmente *piqueteros*) surgiu durante os anos 1990 em um contexto de aumento do desemprego com a demanda do direito ao trabalho (Maneiro, 2012).

24. Para mais informações ver: Banco Mundial, *População Ativa*. Disponível em: <<http://goo.gl/Q0oqFM>>.

Entre 2002 e 2012, cresceu 80% o número de postos de trabalho registrado em empresas privadas, o que representa um total de 2,8 milhões de empregos.²⁵ A informalidade do trabalho caiu 15 pontos, passando de 49% para 34%.²⁶ A criação de empregos formais fortaleceu a coalizão de governo, tendo em vista que o desemprego foi o principal mecanismo de desfiliação social nos anos 1990.

Em terceiro lugar, relacionado com o anterior, houve um aumento significativo do salário mínimo, que passou de ARS 300, em 2005, a ARS 4.400, em 2014. De fato, o aumento foi paulatino e constante, medido em pesos correntes: ARS 450 em 2004, ARS 630 em 2005, ARS 800 em 2006, ARS 980 em 2007, ARS 1.240 em 2008, ARS 1.440 em 2009, ARS 1.740 em 2010, ARS 2.300 em 2011, ARS 2.670 em 2012 e ARS 3.300 em 2013.²⁷ Vale ressaltar que, durante o período 1993-2001, o salário mínimo esteve constante em ARS 200.

A recuperação do nível de emprego, o aumento do salário e a implementação de programas sociais de ampla cobertura foram determinantes na expansão econômica do período, apoiada em grande medida no aumento do consumo. De fato, moderado entre 2003 (1,5%) e 2004 (2,7%), o consumo privado aumentou entre 2005 e 2007 (a uma média superior a 6%) e, particularmente, depois da crise (8,5% em 2009, 7,2% em 2010 e 8,8% em 2011), caindo levemente nos dois últimos anos (6,5% em 2012 e 7,4% em 2013). O consumo das famílias atingiu 62% do gasto em 2012.

O aumento do consumo fortaleceu a expansão da indústria, definida pela coalizão de governo como núcleo do “modelo produtivo de inclusão social”. O posicionamento dos diferentes setores econômicos variou ao longo do tempo, conforme mudaram os pilares da política econômica do governo, em particular, o aumento da inflação²⁸ combinado com a perda de competitividade da moeda nacional e a restrição externa.²⁹

25. Para mais informações ver: Diario de Cuyo, 1^a mar. 2006. *Kirchner repasó su gestión*. Disponível em: <<http://goo.gl/mw2Ejn>>.

26. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2012). *Cambio en la dinámica para el empleo y la protección social: 2003-2010*. Disponível em: <<http://goo.gl/FpQz0s>>.

27. Para mais informações ver: *Evolución del salario mínimo en Argentina durante el Kirchnerismo*. Disponível em: <<http://goo.gl/jy12oT>>.

28. A inflação passou de 6,1% em 2004, para 12,3% em 2005, 9,8% em 2006, 18,4% em 2007, 19% em 2008, 16,9% em 2009, 26,3% em 2010, 21,9% em 2011, 27,1% em 2012 e 31% em 2013.

29. Para mais informações ver: Página/12, 14 jul. 2013. *Demanda de dólares y restricción externa*. Disponível em: <<http://goo.gl/iByU6S>>.

Damill e Frenkel (2013) consideram um *lustru virtuoso* ao período 2003-2007, caracterizado pelo aumento do nível de atividade, ocupação, salários, tipo de câmbio real competitivo e política de esterilização da emissão monetária bem-sucedida, na medida em que o Banco Central conseguiu cumprir a dupla tarefa de controle da inflação e manutenção do regime de câmbio competitivo (Frenkel e Rapetti, 2006; Damill e Frenkel, 2013). Desde 2007, o ciclo virtuoso se viu ameaçado pela aceleração da inflação (Salama, 2012); o governo decidiu intervir informalmente no *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos* (Indec), criando suspeitas sobre a veracidade das cifras.³⁰

Em um contexto de alta inflação, os ganhos de competitividade derivados da depreciação foram se esgotando. Nesse sentido, Damill e Frenkel (2013, p. 21) afirmam que

O país chegaria assim ao momento do contágio da crise internacional com uma taxa de câmbio multilateral quase 20% abaixo do nível que tinha preservado de modo mais ou menos estável entre 2004 e dezembro de 2006.³¹

De fato, o tipo de câmbio real multilateral médio de 2010-2011 foi 25% inferior ao registrado no período 2004-2006; o tipo de câmbio bilateral com o dólar, 45% inferior. Um contexto de inflação sublimada em um país com um histórico de inflação alta acabou alimentando as expectativas de depreciação da moeda dos agentes econômicos que se veriam beneficiados pela medida, em particular, os produtores agropecuários e a indústria.

Num contexto de alta inflação e apreciação cambial, a crise financeira internacional representou um ponto de inflexão que levou à maior intervenção do governo na esfera econômica. A crise se combinou, no caso argentino, com o conflito com o campo e com a derrota do governo nas eleições legislativas de 2009.³² Paradoxalmente, o governo mostrou alta capacidade de recuperação da iniciativa política: criou o Ministério de Produção e adotou diferentes medidas de emergência como crédito público destinado a consumo

30. A aparente manipulação do *Índice de Precios al Consumidor* levou aos deputados da oposição a criar um Índice Congresso. Em fevereiro de 2013, o Fundo Monetário Internacional (FMI) publicou uma "declaração de censura" contra a Argentina.

31. Do original: "*El país llegaría así al momento del contagio financiero de la crisis internacional sobre las economías de mercado emergente con una tasa de cambio real multilateral casi 20% por debajo del nivel que se había preservado más o menos estable entre 2004 y diciembre de 2006*".

32. O FPV, com lista encabeçada pelo ex-presidente Kirchner, perdeu as eleições na província de Buenos Aires frente a outra fração do movimento peronista.

e produção, subsídios para proteger o nível de emprego,³³ a criação de um programa condicionado de transferência de rendas,³⁴ um plano de obras públicas e iniciativas para a repatriação de capitais.³⁵ Em geral, essas medidas foram aprovadas pelas organizações do empresariado. Após a queda acentuada do crescimento econômico registrado em 2009, a economia voltou a se expandir, crescendo cerca de 9% em 2010-2011.

Outras medidas foram mais ousadas e representaram um aumento da regulação econômica por parte do Estado. No final do seu primeiro mandato, Cristina Fernández estatizou os depósitos privados do sistema de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP),³⁶ aumentou a regulação sobre a compra de moeda estrangeira,³⁷ enfrentou um conflito derivado do uso de reservas para pagamento de dívidas³⁸ e fortaleceu o controle das importações³⁹ a partir da resolução nº 3.252 da Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) implementando o Regime de Declaração Antecipada.

A maior intervenção do Estado acabou dividindo o empresariado organizado:⁴⁰ as grandes organizações tiveram uma posição ambígua e distante; as agrupações informais de inspiração liberal (AEA – Asociación Empresaria Argentina, Idea – Instituto para el Desarrollo Económico de la Argentina, Convergencia Empresaria) foram aumentando suas críticas. Em 2011, a valorização cambial se acelerou, mas o ritmo de aceleração da

33. O *Programa de Recuperación Productiva* (Repro), foi criado pela Resolução nº 481/2002, do Ministério de Trabalho, no contexto da emergência pela situação de desemprego e foi recuperado pelo governo da presidente Fernández em 2009, com o objetivo de atenuar o impacto da crise internacional no emprego. O Repro subsidia parte do salário de empresas privadas por um período de até doze meses. Inicialmente estabelecido em ARS 600 por trabalhador, em setembro de 2013, pela Resolução nº 693/2013, aumentou para ARS 1.500. Para serem beneficiadas pelo programa, as empresas devem acreditar a situação de crise e se comprometer a não demitir pessoal.

34. *Asignación Universal por Hijo* (AUH) é um programa de transferência condicionada orientado às crianças e aos adolescentes. Implementado em novembro de 2009 como modificação à Lei nº 24.714, foi ampliado em 2011 de modo a beneficiar as mulheres grávidas.

35. Para mais informações ver: *Ámbito Financiero*, 18 dez. 2008. *El Congreso convirtió en Ley el Blanqueo de capitales y la Modificación de Ganancias*. Disponível em: <<http://goo.gl/LKOh3D>>.

36. O Decreto nº 441/2010, que estabelece a nacionalização dos fundos das AFJP, levou o Estado a ter participação acionária em várias empresas privadas.

37. Para mais informações ver: *Ámbito Financiero*, 24 jan. 2014. *Cronología del cepo cambiario*. Disponível em: <<http://goo.gl/wyhhGL>>.

38. Para mais informações ver: *La Nación*, 8 jan. 2010. *Cristina echó a Redrado*. Disponível em: <<http://goo.gl/qRsB1m>>.

39. Para mais informações ver: *La Nación*, 11 jan. 2012. *Busca el gobierno un control de las importaciones*. Disponível em: <<http://goo.gl/1pLYN>>.

40. Para mais informações ver: *Clarín*, 3 set. 2013. *Críticas de la UIA al gobierno*. *Cronista Comercial*. 30 jul. 2013. *Conclave empresario en la Rural con críticas al Gobierno*. Disponível em: <<http://goo.gl/6d0k3g>>. *Pymes contestaron las críticas del presidente de la UIA al gobierno*. Disponível em: <<http://goo.gl/v3mf29>>.

inflação não retrocedeu (Damill e Frenkel, 2013; Salama, 2012), em parte pela rejeição do governo de controlar a demanda agregada, moderando o caráter expansivo de sua política monetária e fiscal (Damill e Frenkel, 2013). A estratégia de manter a demanda explícita, por sua vez, que as pequenas e médias empresas mostraram maior proximidade com o governo.⁴¹ O setor industrial expressa de maneira mais nítida a divisão frente ao governo. Historicamente dividida entre um setor favorável à abertura econômica e outro mais “protecionista”, a maior intervenção do governo na regulação e no controle da atividade econômica aprofundou as diferenças ao interior da Unión Industrial Argentina (UIA). Nas eleições de 2011, ambos os setores se enfrentaram.⁴² As divisões, longe de acabar, expressaram-se em uma fragmentação do empresariado industrial.⁴³

Apesar dos esforços da coalizão de governo para manter a atividade econômica,⁴⁴ o movimento de trabalhadores também mostra um posicionamento ambíguo frente à coalizão de governo. De fato, está afetado por divisões – potencializadas nos últimos anos nos quais se observa um menor ritmo de criação de emprego,⁴⁵ fruto da moderação da expansão do PIB.⁴⁶ Assim, nos últimos tempos, houve aumento de demandas de setores sindicais⁴⁷ por medidas como eliminação do *impuesto a las ganancias*, potencializadas pelo aumento da inflação.⁴⁸ O governo respondeu privilegiando um setor⁴⁹ do movimento sindical, situação que acabou aumentando a fragmentação (Schipani, 2012), gerando assim a existência de pontos de veto à política oficial.

41. Para mais informações ver: Mendoza Opina. 2 set. 2012. *Industriales defendieron la política de importaciones del gobierno*. Disponível em: <<http://goo.gl/VIPcpA>>. CGERA, 1 jun. 2014. *En la Argentina, hay estabilidad para invertir*. Disponível em: <<http://goo.gl/YybPF2>>.

42. Para mais informações ver: Tiempo Argentino, 7 fev. 2011. *Dos modelos en la disputa interna de la Unión Industrial*. Disponível em: <<http://goo.gl/LRCxF5>>.

43. Para mais informações ver: Informato Salta. 2 set. 2014. *Queda clara la división de los industriales por el acto en Tecnópolis por el día de la industria*. Disponível em: <<http://goo.gl/nW6uGM>>.

44. Para mais informações ver: La Nación, 17 ago. 2014. *Caen el consumo y el empleo, pero crece el gasto para sostenerlos*. Disponível em: <<http://goo.gl/S35r3s>>.

45. Para mais informações ver: La Nación, 26 jul. 2014. *La creación de empleo privado cae con fuerza desde 2011*. Disponível em: <<http://goo.gl/WCKMLr>>. Clarín, 22 jun. 2014. *Diego Koatz. Industria argentina. La década partida*. Disponível em: <<http://goo.gl/toCNFw>>.

46. Apesar das diferentes medidas, bem-sucedidas no curto prazo (2010-2011), o crescimento do período 2008-2012 foi substancialmente inferior ao registrado no período 2003-2007 (8,7% versus 2,6%) e a inflação passou de uma média de 11,2% para 22%.

47. Para mais informações ver: Clarín, 12 nov. 2011. *La CGT cruzó a Cristina y admitió que la relación con el gobierno es difícil*. Disponível em: <<http://goo.gl/mw30Ys>>.

48. Para mais informações ver: Infobae, 15 jan. 2013. *La Inflación del Indec*. Disponível em: <<http://goo.gl/Q351AZ>>.

49. Para mais informações ver: El Cronista Comercial, 18 jul. 2014. *Cristina se reunirá el lunes con la CGT oficialista*. Disponível em: <<http://goo.gl/ml6otJ>>.

A situação é paradoxal. De um lado, fragmentado, o movimento de trabalhadores perde capacidade de instalar, na agenda institucional, problemáticas específicas do setor; de outro, à medida que aumenta a competição entre os diferentes setores, radicaliza o conflito entre as frações do movimento de trabalhadores e entre o movimento e o Estado.

Se a indústria aparece como o cerne do modelo produtivo de inclusão social, o caráter pouco schumpeteriano impõe limites à estratégia do governo. Fragmentada, dependente e altamente desnacionalizada, a burguesia nacional parece carecer da capacidade de atuar como elemento de transformação da estrutura produtiva, tendo em vista os baixos níveis de investimento em capital fixo: depois de crescer de 12% em 2003 para 18% em 2004, variou entre 21% e 22% entre 2006 e 2008, caindo para 16% em 2009. Apesar de aumentar com as diferentes medidas de recuperação do consumo implementadas pelo governo, as taxas de investimento continuam sendo baixas: 19% em 2010, 20% em 2011, 21% em 2012 e 18% em 2013.

Os baixos níveis de investimento dariam conta da baixa efetividade do governo para criar uma burguesia schumpeteriana capaz de ser aliada potencial da estratégia de reindustrialização.⁵⁰ Esse fracasso esclarece, por um lado, porque as medidas de promoção industrial do governo acabaram aprofundando o caráter concentrado da indústria. Nesse sentido, Azpiazu e Schorr (2010, p. 276) afirmam que “a principal política industrial implantada na pós-convertibilidade foi vinculada ao fomento a determinados investimentos setoriais, que foram incorporados na Lei nº 25.924 de Promoção de Investimento em Bens de Capital e Obras de Infraestrutura”, sancionada em 2004 e prorrogada em 2008 por meio da Lei nº 26.360. A eficiência do regime sobre o fortalecimento do tecido produtivo e a criação de empregos é duvidosa: o acumulado das seis chamadas implicou um desembolso de ARS 10 milhões, um custo fiscal de 1.800 milhões, a projeção de criação de 7.800 postos de trabalho e um aumento de US\$ 4.500 milhões nas exportações. O mecanismo foi basicamente solicitado por grandes empresas, concentradas em um grupo limitado (em sua maioria, grandes exportadores) e tendeu a reforçar a sua posição hegemônica local.

50. Nesse sentido, Ana Castellani afirma que “*Los grupos nacionales que mejoraron su desempeño son los que lograron una inserción internacional exitosa o los que se ampararon en la actividad estatal. ¿Cuán de nuevo es el modo de expansión y consolidación de esta nueva fracción de la burguesía nacional? Se percibe que hay una lógica de articulación con el Estado similar a experiencias anteriores. Y aparece la obra pública como gran articulador de ámbitos privados de acumulación*”. Para mais informações ver: Página/12, 27 set. 2014. *Radiografía de la burguesía*. Disponível em: <<http://goo.gl/XRIOM0>>.

No Brasil, o caminho foi diferente, tendo em vista que o projeto neoliberal teve um menor avanço. Nesse sentido, pode-se falar de uma ruptura progressiva com os parâmetros estabelecidos durante os anos 1990, baseados na estabilidade econômica, que passou a ser considerada um valor primordial. Deste modo, não houve uma situação de crise econômica e de legitimidade do sistema político (como aconteceu na Argentina), tampouco uma mudança radical na orientação do modelo econômico. Nesse cenário, houve uma alternância com a chegada ao poder de um partido de base trabalhista.

A coalizão do presidente Lula foi altamente fragmentada e constituiu-se de partidos políticos tanto de direita quanto de esquerda. Essa situação deve-se ao “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1998) que, dada a fragmentação do sistema partidário, demanda a feitura de alianças com agremiações políticas distintas do ponto de vista do espectro ideológico e programático para garantir maiorias parlamentares, tendo em vista a governabilidade. Vale ressaltar a concessão de cargos em pastas ministeriais estratégicas por parte do Executivo para esta mesma finalidade. Assim, o presidente Lula teve menores margens de manobra, quando comparado com a experiência argentina. Por um lado, o sistema de contrapesos no Brasil é mais estrito que na Argentina, o que impossibilita o “hiperpresidencialismo” (Simpson, 2012). Por outro lado, o presidente teve que fazer frente ao desafio de lidar com setores pragmáticos e ideológicos, o que dificulta a tarefa de obter apoios de longo prazo para uma agenda de desenvolvimento (Diniz e Boschi, 2011).

A pesar da desconfiança de diferentes setores do empresariado frente a uma hipotética vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores, o partido e seu candidato tomaram medidas para garantir a transição. A eleição do empresário e senador José Alencar como complemento da chapa encabeçada por Luiz Inácio Lula representou um passo no sentido de estruturar uma aliança entre capital e trabalho (Diniz, 2010; Erber, 2011). Ao mesmo tempo, a *Carta ao povo brasileiro* respaldava o compromisso do candidato com a estabilidade econômica, a responsabilidade fiscal e a segurança jurídica, incluindo os pagamentos a credores internacionais.⁵¹ Já no governo, foram empossados diferentes funcionários oriundos do empresariado, como Roberto Rodrigues em Agricultura (da Associação Brasileira do Agronegócio – Abag), Luiz Fernando Furlan em Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (presidente do conselho de administração da Sadia) e Murilo Portugal

51. Diniz (2007) relaciona com a *Carta ao povo brasileiro* o programa de governo, de teor moderado, como também a *Nota sobre o Acordo com o FMI*, pela qual o partido se comprometia a respeitar o acordo com o esse organismo negociado no final do governo Fernando Henrique Cardoso.

na Secretaria da Fazenda (Federação Brasileira de Bancos – Febraban); Henrique Meirelles, ex-Bank Boston, foi indicado no Banco Central.

Em parte pela “ameaça dos mercados”,⁵² a primeira etapa do governo do presidente Lula optou por uma continuidade da política econômica. De fato, o presidente decidiu aumentar o *superavit* primário para 4,25% do PIB (maior ainda que a pretensão do Fundo Monetário Internacional – FMI) e a taxa de juros da Selic foi aumentada de 25 para 26,5 pontos.⁵³ O aumento da taxa de juros foi rejeitado pelo empresariado industrial⁵⁴ e pelos trabalhadores organizados,⁵⁵ mas apoiado pelo setor financeiro.⁵⁶ Assim, deu-se uma dissociação inicial entre os setores beneficiados pelas políticas do governo e aqueles que eram pensados como base de apoio.

O setor financeiro foi um ator chave da coalizão neoliberal (Diniz e Boschi, 2007; Erber, 2011), período durante o qual passou por uma reestruturação que levou à concentração e maior presença de bancos estrangeiros (Minella, 2007). O setor se beneficiou da combinação de aumento do consumo doméstico e dos juros altos, como mostra o fato de ter triplicado o volume de lucros líquidos entre 2003 e 2007; sua taxa de lucro passou de 14,8%, em 2003, para 22,9%, em 2007 (Erber, 2011). Em uma perspectiva de longo prazo, os lucros dos bancos, que foram de R\$ 34,4 bilhões com Fernando Henrique Cardoso passaram para R\$ 279,9 bilhões com Lula e R\$ 239,9 bilhões durante a gestão da presidente Dilma, até junho de 2014.⁵⁷ A política de juros altos como modo de conter a inflação acaba atuando como fator de coesão de uma aliança tácita entre setores com objetivos antagônicos (burguesia financeira e coalizão de governo formada por partidos de esquerda). De modo paradoxal, a continuidade de uma visão prudente de política macroeconômica concomitante a uma tênue orientação desenvolvimentista acabou beneficiando o setor, tendo em vista que

52. De fato, antes da vitória eleitoral de Lula, à medida que o candidato crescia nas pesquisas de intenção de voto, houve fuga de divisas e queda de ações na Bolsa. Para mais informações ver: Istoé, 15 jul. 2002. *Por que o medo da economia de Lula?* Disponível em: <<http://goo.gl/KNGeih>>.

53. Reunião do Comitê de Política Monetária (Copom) nº 81, 19 fev. 2003. Banco Central do Brasil. *Histórico das Taxas de Juros*.

54. Para mais informações ver: Carta Iedi, 17 jan. 2005. 30 dez. 2003. *Opção por bancos afasta empresariado do governo*. Folha de São Paulo. 24 maio 2002. *Investimentos estrangeiros estão saindo do Brasil*. Disponível em: <<http://goo.gl/T6Mjmq>>.

55. Para mais informações ver: Disponível em: <<http://goo.gl/HUfPrU>>.

56. Agência Brasil, 6 fev. 2003. *O presidente da Febraban manifestou apoio às primeiras medidas adotadas pelo presidente Lula, afirmando que o setor avalia “muito positivamente” o novo governo*. Disponível em: <<http://goo.gl/1avs3s>>.

57. Para mais informações ver: Valor Econômico. *Retorno sobre patrimônio líquido dos bancos subiu com Lula*. 12/9/2014. Disponível em: <<http://goo.gl/4BKns1>>.

creceram as operações de crédito das pessoas jurídicas e físicas. O setor, altamente concentrado,⁵⁸ respondeu com um aumento das operações de crédito doméstico, passando de 96,3% para 110,1%⁵⁹ do PIB.

A despeito da importância do setor financeiro, o governo tentou estruturar uma aliança com a burguesia produtiva. Apesar da continuidade macroeconômica, diferentes medidas expressaram uma busca do governo por flexibilizar o caminho neoliberal, entre as quais devem ser salientadas as medidas de caráter social e produtivo. De fato, foi ampliada a rede de proteção social de modo a universalizar os programas focalizados e foi apresentada uma série de diretrizes para a política industrial. Produto de um debate com as forças produtivas, a primeira política, a *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (PITCE), lançada em 2004, tentou definir setores prioritários para promover e fortalecer cadeias de valor (fármacos, semicondutores, bens de capital, maquinarias). O equilíbrio entre medidas atraentes aos mercados e outras orientadas a implementar uma agenda de desenvolvimento impactou no posicionamento dos setores produtivos frente às políticas de governo.

Podem ser identificados dois momentos que representaram pontos de inflexão na estratégia de articular uma aliança com setores do empresariado nacional. Em 2006, o presidente decidiu uma mudança de nomes no gabinete, indicando Guido Mantega no Ministério da Fazenda e Dilma Rousseff na Casa Civil (Erber, 2011; Diniz, 2011; Singer, 2012), e adotando uma série de medidas de caráter desenvolvimentista, de modo a acelerar um modelo puxado pela demanda interna, tentando motorizar um círculo virtuoso entre produção e consumo de massas (Bielschowsky, 2012).⁶⁰ Foi anunciado o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) com previsão de investimentos superiores a 4% do PIB para o período 2007-2010, começou a aumentar fortemente o montante de recursos públicos para financiar a atividade produtiva através dos bancos públicos (em particular, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) e houve medidas para impulsionar o consumo doméstico, o qual ficou em

58. Para mais informações ver: Estadão. 2/4/2014. *FMI alerta para concentração no setor bancário*. Disponível em: <<http://goo.gl/pcnjqM>>.

59. Para mais informações ver: BM. *Credito doméstico del sector bancario*. Disponível em: <<http://goo.gl/4mmRJ6>>.

60. Para mais informações ver: O Estado de São Paulo, 29 dez. 2004. *Início do governo Lula: produção industrial volta a puxar o PIB brasileiro*.

patamares elevados.⁶¹ A taxa Selic caiu entre agosto de 2005 e setembro de 2007 de 19,75% para 11,25%.⁶² A redução da taxa de juros e a maior orientação produtivista indicam a ênfase desenvolvimentista da coalizão de governo. Em um processo de gradualismo, a *Política de Desenvolvimento Produtivo* (PDP) foi lançada em maio de 2008, com o objetivo de coordenar as ações do governo de incentivo ao desenvolvimento industrial do país. A PDP deu continuidade à PITCE, que recuperou a política industrial ativa. O Estado procurou coordenar programas com instrumentos, recursos e responsabilidades bem definidas, com o desafio de outorgar sustentabilidade ao ciclo de expansão a partir do estabelecimento de metas e políticas. Elaborada sob a supervisão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a PDP teria sido, de fato, produzida pelo BNDES, principal órgão de fomento às atividades produtivas do país e destacado como propulsor da visão desenvolvimentista.

O segundo ponto de inflexão, a crise internacional, aprofundou o caráter desenvolvimentista, a partir da adoção de uma série de medidas para manter o nível de atividade e emprego, medidas que permitiram que o crescimento fosse puxado pelo consumo interno.⁶³ A indústria, crítica dos juros altos,⁶⁴ passou a ser considerada cada vez mais o ator chave na possibilidade de articular uma aliança desenvolvimentista. O setor, concentrado setorial e geograficamente,⁶⁵ enfrenta o risco de perda de participação no valor agregado e atingiu níveis moderados de investimento (Bielschowsky, Squeff e Vasconcelos, 2014).

61. O consumo privado cresceu 3,8% em 2003 e 4,5% em 2004 e 2005, aumentado para 5,2% em 2006 e 6,1% em 2007, caindo levemente para 5,7% em 2008. Entre 2009 e 2013, houve moderação do crescimento do consumo, variando entre 4,4% em 2009 e 2,6% em 2013, com destaque para 2010, quando cresceu a 6,9%.

62. O Copom decidiu reduções paulatinas da taxa Selic: 19,75% em agosto de 2005, 18% em dezembro, 17,25% em janeiro de 2006, 16,5% em março, 15,25% em abril, 14,75% em julho, 14,25% em agosto, 13,75% em outubro, 13,25% em novembro. Em 2007 continuou a queda: 13% em janeiro, 12,75% em março, 12,5% em abril, 12% em junho, 11,5% em julho e 11,25% em setembro (Banco Central do Brasil, histórico das taxas de juros).

63. Para mais informações ver: Brasil Econômico, 27 dez. 2011. *Crescimento do país é estimulado pelo consumo maior das famílias*. Disponível em: <<http://goo.gl/fLN4te>>.

64. Para mais informações ver: Folha de São Paulo, 31 dez. 2006. *Câmbio substitui juros como dor de cabeça do setor em 2007*. Disponível em: <<http://goo.gl/Q1ENUo>>. Marcelo Cabral, Brasil Econômico. 14 dez. 2009. *Câmbio cria preocupação na indústria*. Disponível em: <<http://goo.gl/znB2LF>>.

65. Para mais informações ver: G1. *Em 2012, 100 concentravam mais da metade das receitas*. Disponível em: <<http://goo.gl/kMYGXG>>.

À diferença da indústria, o agronegócio⁶⁶ cresceu e se diversificou, aproveitando a maior demanda de produtos naturais que levou a uma valorização do preço das *commodities* no mercado mundial. A produção de grãos passou de 96 milhões de toneladas, na safra 2001/2002 para 191 milhões de toneladas na safra 2013/2014.⁶⁷ O setor exportou US\$ 100 bilhões e estava altamente concentrado: a receita líquida das quinhentas maiores empresas do setor tiveram receita líquida de R\$ 514 bilhões; ficando apenas cinquenta delas com 60% do total.⁶⁸ O setor teve relações ambíguas com o governo Lula.⁶⁹

Como acontece no caso argentino, os trabalhadores organizados formam parte nodal da base de apoio do governo, por diferentes razões. Como afirma Ianoni (2013), o PT tem nos assalariados uma base importante, tendo em vista sua proximidade com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Diferentes medidas consolidaram esse apoio. De um lado, foram aprovadas diferentes normas beneficiando os trabalhadores: Lei nº 11.770/2008, cria o programa Empresa Cidadão, destinado à prorrogação de licença maternidade, mediante concessão de incentivo fiscal, alterando a Lei nº 8212/1991; Lei nº 10.710/2003, altera a Lei nº 8213/1991 e restabelece o pagamento pela empresa do salário maternidade devido à segurada empregada gestante; Lei nº 10.779/2003, de concessão de benefício de seguro desemprego ao pesador; Lei nº 11.648/2008, reconhecendo as centrais sindicais existentes; Lei nº 11.295/2006, alterando o Artigo 526 da consolidação das Leis de Trabalho (CLT), estabelecendo o direito de sindicalização para o empregado de entidade sindical; MP nº 132/2003, para converter em Lei nº 10.836/2004 o Programa Bolsa Família; Lei nº 10.790/2003, concedendo anistia a dirigentes sindicais por participação em movimento paredista; Lei nº 11.826/2006, anistiando empregados da Empresa Brasileira de Correios punidos em razão de participação em movimento grevista; e, por fim, a Proposta de Ementa

66. A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) aglutina 27 federações, 2.142 sindicatos rurais e 1 milhão de produtores.

67. Para mais informações ver: Rede Brasil Atual, 23 out. 2014. *Satisfeito com resultado eleitoral, agronegócio ameaça conquista no campo*. Disponível em: <<http://goo.gl/XKlxVA>>.

68. Para mais informações ver: Carta Capital, 13 dez. 2013. *No campo, a concentração das receitas é enorme*. Disponível em: <<http://goo.gl/oXC01b>>.

69. Para mais informações ver: UOL Economia, 15 maio 2006. *Agricultores protestam contra política do governo Lula*. Disponível em: <<http://goo.gl/LXp2RT>>.

Constitucional nº 369/2005, atendendo reivindicações do sindicalismo, em particular, da CUT (Moraes, 2013).⁷⁰

Em segundo lugar, houve avanço significativo na criação de postos de trabalho. Durante os oito anos do governo Lula, foram criados mais de 15 milhões de postos de trabalho, dos quais mais de quatro milhões no período pós-crise.⁷¹ Apesar de a PEA ter passado de 87,7 milhões para 104,7 milhões entre 2000 e 2013,⁷² o desemprego caiu: foi de 7,1% em 2000 e 11,7% em 2002, caindo desde a chegada ao poder do PT: 11,5% em 2004; 10% em 2006; 7,9% em 2008 e 6,7% em 2006.⁷³ Em terceiro lugar, houve uma política de revalorização do salário mínimo⁷⁴ que possibilitou que a proporção dos salários no PIB passasse de 31,4% em 2002 para 35,1% em 2009 (Singer, 2012). Os aumentos de salário implicaram a superação de um modelo capitalista desligado do consumo para tentar se articular um modelo de produção e consumo de massas.⁷⁵

A combinação de aumento do salário mínimo e expansão de programas sociais⁷⁶ de modo a atenuar o caráter focalizado se expressou em uma redução da desigualdade e

70. Outras normas aprovadas no período incluem: Lei nº 10.666/2003, que dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial aos cooperados de cooperativa de trabalho ou de produção e cria o Fator Acidentário de Prevenção (FAP); Lei nº 11.430/2006, que garante, além do reajuste, aumento real dos benefícios previdenciários pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em 2006; Lei nº 11.603/2007, que altera a Lei nº 10.101, de 19 de dezembro de 2000, regulamentando o trabalho aos domingos para os comerciários; Lei nº 11.648/2008, que dispõe sobre o reconhecimento formal e a legalização das centrais sindicais, uma conquista histórica do sindicalismo; Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; a Lei nº 12.353/2010, que assegura que a participação dos empregados nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; a Lei nº 11.948/2009, que veda empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a empresas que tenham a prática de assédio moral; e a Emenda Constitucional nº 47/2005, que dispõe sobre o sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo.

71. Para mais informações ver: Carta Maior, 6 out. 2010. *Criação de emprego*. Disponível em: <<http://goo.gl/tEb3Ce>>.

72. Para mais informações ver: Banco Mundial. *População Ativa*. Disponível em: <<http://goo.gl/mKRShD>>.

73. Para mais informações ver: Cepalstat. *Taxa de desemprego por sexo*. Disponível em: <<http://goo.gl/eDovUo>>.

74. O salário mínimo passou de R\$ 200 em 2002 para R\$ 240 em 2003. A melhora foi constante, sempre por cima da inflação: R\$ 260 em 2004, R\$ 300 em 2005, R\$ 350 em 2006, R\$ 380 em 2007, R\$ 415 em 2008, R\$ 465 em 2009, R\$ 510 em 2010, R\$ 540 (e em um segundo momento R\$ 545) em 2011, R\$ 622 em 2012, R\$ 678 em 2013, R\$ 724 em 2014. Para mais informações ver: Portal Brasil. *Salário mínimo*. Disponível em: <<http://goo.gl/cUG7ZI>>.

75. Junto com a criação de emprego privado, houve uma expansão dos concursos públicos e melhora na carreira da União, dinâmica na qual os sindicatos ocuparam um papel ativo. Por fim, aumentou a participação dos trabalhadores em canais de intermediação de interesses (Fórum Nacional do Trabalho, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI).

76. Em particular, o Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, que beneficia 13 milhões de famílias e 52 milhões de pessoas.

da pobreza. De fato, os indicadores mostram um declínio da situação de pobreza durante os primeiros anos da gestão do PT (Paes de Barros *et al.*, 2011). Entre 1995 e 2008, 12,8 milhões de pessoas saíram da pobreza (Ipea, 2010), caindo de 43,4% para 23% da população.⁷⁷ Considerado apenas o período inicial do PT no governo, passou de 36% para 23% (Singer, 2012). Quanto à população indigente, a participação caiu de 20,9%, em 1995, a 10,5%, em 2008, o que significa que 13,1 milhões de pessoas saíram dessa situação. O gasto em transferência de renda para as famílias passou de 6,8% do total em 2003 para 9% em 2010 (Singer, 2012). O Índice de Gini caiu em menor proporção,⁷⁸ mas é importante salientar que caiu por uma maior participação dos três decis inferiores.

A estratégia de combinar aumento de salários com promoção de consumo interno de modo a potencializar a articulação entre políticas econômicas e sociais encontra um limite na política de moderar o consumo para não gerar pressões inflacionárias e pela oposição do empresariado a algumas medidas. Apesar das iniciativas conjuntas entre empresariado e trabalhadores, a dificuldade para articular uma aliança virtuosa entre setores produtivos e trabalhadores organizados deriva, em parte, da visão ortodoxa do empresariado,⁷⁹ que, em termos gerais, continua demandando medidas próprias de economias abertas. O caso particular do setor agrário que, diferentemente do caso argentino, é gerador de emprego,⁸⁰ demanda leis mais flexíveis.⁸¹ Essa mesma visão acaba entorpecendo relações mais virtuosas entre empresariado e Estado, tendo em vista o consenso do setor privado em prol da reforma do Estado (redução da burocracia e o gasto público)⁸²

77. Para mais informações ver: Cepalstat. *Pessoas abaixo das linhas da pobreza e indigência*. Disponível em: <<http://goo.gl/d7HbAm>>.

78. Para mais informações ver: Cepalstat. *Distribución del ingreso de las personas por deciles*. Disponível em: <<http://goo.gl/oKz5jR>>.

79. Em artigo no Correio Brasiliense, de 23 de maio 2012, *Bases para uma agenda pró-competitividade*, Robson Braga de Andrade, afirma: “o ambiente macroeconômico precisa ser adequado, com reformas que promovam, entre outros pontos: modernização das relações de trabalho, com aperfeiçoamentos na legislação, de modo a adequá-la a uma economia globalizada; racionalidade tributária, com a harmonização dos diversos regimes hoje existentes; racionalização dos gastos públicos correntes, o que permitiria diminuição da carga tributária e ênfase em investimentos na infraestrutura; regulação eficiente dos mercados, com avanços nas concessões na área de infraestrutura”. Essas são ideias básicas para uma agenda pró-competitividade industrial que permitiria o país crescer de forma sustentável. Disponível em: <<http://goo.gl/Fs5jnt>>.

80. O emprego no agronegócio caiu de 24% em 1999 para 21% em 2007, 17% em 2009 e 15% em 2012. Ainda, continua sendo significativo.

81. Em matéria publicada no site da CNA (*Agronegócio é questão de Estado*, disponível em: <<http://goo.gl/t2Hq9e>>), afirma-se: “Aplica-se à atividade rural uma legislação trabalhista inadequada, feita para o trabalho urbano, que admite apenas vínculo empregatício de natureza contínua. É um regime de contratação de mão de obra particularmente inadequado e prejudicial para a atividade rural, caracterizada por trabalho sazonal e, em muitos casos, de curta duração”.

82. Para mais informações ver: A Gazeta, 21 out. 2004. *A reforma do Estado*. Disponível em: <<http://goo.gl/wFRDaj>>.

e reformas impositivas.⁸³ Em outra ordem, a fragmentação do movimento sindical⁸⁴ acaba dificultando sua capacidade para instalar temas na agenda institucional e de decisão.

O equilíbrio entre forças se alterou com a chegada ao governo da presidente Rousseff. O impacto nocivo da combinação câmbio sobrevalorizado e taxas de juros elevadas sobre a indústria levaram a presidente a promover uma política gradual de redução das taxas de juros nos bancos públicos e privados,⁸⁵ ao mesmo tempo que promoveu uma depreciação da moeda, sem descuidar da estabilidade macroeconômica.⁸⁶ A decisão da presidente Rousseff parecia expressar a determinação de reprimir a política de valorização cambial e financeira, dando resposta às demandas dos setores produtivos⁸⁷ e dos trabalhadores.⁸⁸ A medida foi criticada pela Febraban,⁸⁹ reclamando medidas compensatórias do governo, gerando um atrito entre o governo e a federação.

Diferentes pressões levaram a flexibilizar essa estratégia. Tendo em vista que o governo aumentou a taxa Selic, no início de 2013,⁹⁰ poder-se-ia dizer que a batalha contra o capital financeiro teve como vencedor os bancos. A medida foi criticada pelos industriais.⁹¹ Todavia, como parte do equilíbrio entre as pressões inflacionárias

83. Para mais informações ver: Jornal do Comercio, 15 nov. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/ql80Op>>.

84. No governo Lula, as centrais sindicais existentes foram reconhecidas legalmente com a Lei nº 11.648/2008, recebendo uma parcela da contribuição sindical ao atenderem os requisitos exigidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Entre 2005 e 2007, surgiram quatro novas centrais: Coordenação Nacional de Lutas (Conlutas), Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Intersindical, cisões da CUT; e Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST).

85. O Copom decidiu consequentes reduções da taxa Selic entre março e outubro de 2012 e abril de 2013, passando de 10,5% para 7,25% (de 10,5% para 9,75% em março, 9% em abril, 8,5% em maio, 8% em julho, 7,5% em agosto, 7,25% em outubro). Para mais informações ver: Banco Central do Brasil. *Histórico das Taxas de Juros*. Disponível em: <<http://goo.gl/zZmUQd>>.

86. De fato, a taxa média de inflação passou de 5,8%, nos anos Lula, para 6,1%, nos três primeiros anos de Dilma.

87. Para mais informações ver: Exame, 8 nov. 2010. *Medidas cambiais são urgentes e não precisam esperar governo Dilma, diz Iedi*. Disponível em: <<http://goo.gl/29eAiz>>. Brasil Econômico, 14 dez. 2009. *Câmbio gera preocupação na indústria*. Disponível em: <<http://goo.gl/qCQyKd>>. Valor Econômico, 9 nov. 2010. *Indústria vê "emergência cambial" no país*. Disponível em: <<http://goo.gl/bRPVoY>>.

88. Para mais informações ver: Diap, 24 jul. 2009. Selic. *Centrais sindicais reclamam de corte mesquinho de juros*. Disponível em: <<http://goo.gl/fKQWuO>>.

89. Para mais informações ver: Terra Economia, 8 maio 2012. *Federação de bancos critica redução de juros e prega cautela*. Disponível em: <<http://goo.gl/AMByCL>>. UOL Economia, 8 maio 2012. *Bancos criticam pressão de Dilma por juros menores*. Disponível em: <<http://goo.gl/Rr1QgZ>>.

90. Os aumentos decididos pelo Copom levaram a taxa Selic de 7,25% para 7,5% em abril de 2013; os aumentos continuariam nos meses seguintes: 8% em maio, 5,8% em julho, 9% em agosto, 9,5% em outubro, 10% em novembro, 10,5% em janeiro de 2014, 10,75% em fevereiro, 11% em abril.

91. Para mais informações ver: Portal EBC, 18 abr. 2013. *CNI critica aumento de taxa de juros pelo governo*. Disponível em: <<http://goo.gl/Z13lwj>>. Porta JCNET, 29 nov. 2013. *Empresários agora culpam governo e não BC por juro alto*. Disponível em: <<http://goo.gl/aeNwCX>>.

e a consolidação de uma aliança produtivista, a presidente Rousseff avançou em uma série de medidas para impulsionar o crescimento e a demanda: aumentou os recursos do BNDES destinados ao fomento para produção; implementou a desoneração da folha de pagamento; avançou com um modelo de política industrial por meio do *Plano Brasil Maior*;⁹² privilegiou o empresariado nacional nas compras públicas nacionais; e implementou várias isenções fiscais.⁹³ O *Plano Brasil Maior*, lançado em 2011, pode ser entendido como um aprofundamento na busca da melhoria da política industrial do país, ligando o fomento ao cumprimento de metas por parte dos setores produtivos. A despeito das várias medidas decididas pelo governo, Rousseff enfrentou um aumento das críticas do empresariado industrial, principalmente pelo baixo crescimento⁹⁴ e o risco de desindustrialização.

A relação com os trabalhadores organizados também foi afetada por conflitos. O governo Dilma avançou em uma série de medidas beneficiando a classe trabalhadora. Continuando com a política do presidente Lula, foram aprovadas diferentes medidas que beneficiam a classe trabalhadora: a Lei nº 12.551/2011, que reconhece o trabalho à distância; a Lei nº 12.513/2011, que amplia a formação profissional do trabalhador por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego; a Lei nº 12.506/2011, que amplia o aviso prévio de trinta para até noventa dias; a Lei nº 12.469/2011, que determina a correção anual da tabela do Imposto de Renda Pessoa Física até 2014, e a MP nº 644, que atualizou o valor para 2015; a Lei nº 12.440/2011, que cria a Certidão Negativa de Débito Trabalhista; a Lei nº 12.382/2011, que institui a política de aumento real para o salário mínimo até 2015; a Lei nº 12.470/2011, que institui o sistema de inclusão previdenciária para os trabalhadores de baixa renda; a Lei nº 12.740/2011, que institui o adicional de periculosidade para os vigilantes; a Lei nº 12.832/2013, que isenta do imposto de renda até o limite de R\$ 6 mil a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados; a Lei nº 12.865/2013, que permite aos taxistas transferir para seus dependentes a outorga da licença; a Emenda

92. O Plano Brasil Maior visa aumentar a competitividade da indústria nacional, sob o lema "Inovar para competir. Competir para crescer". Estabelece metas de aumento de investimentos em capital fixo, elevação do gasto privado com ciência e tecnologia, e a ampliação da parcela da indústria no PIB. Para mais informações ver: <<http://goo.gl/1o4wCY>>.

93. Para mais informações ver: UOL Economia, 3 abr. 2012. *Governo corta impostos, empresas deixam de pagar INSS, e Tesouro banca rombo*. Disponível em: <<http://goo.gl/DT4R1W>>.

94. Em 2011, a indústria nacional cresceu apenas 0,3% em relação a 2010. Para mais informações ver: Valor Econômico, 14 dez. 2010. Para o IEDI, perda de espaço da indústria na economia pode ameaçar crescimento. A média de crescimento dos três primeiros anos do governo Dilma foi de 2,1%, substancialmente inferior à média do segundo governo Lula (4,5%).

Constitucional nº 72, que estende aos empregados domésticos os mesmos direitos dos trabalhadores urbanos; a Lei Complementar nº 142/2013, que trata da aposentadoria da pessoa com deficiência; e a Emenda Constitucional nº 81/2014, que expropria propriedades urbanas e rurais nas quais forem encontrados trabalho escravo ou análogo ou o cultivo de maconha (Moraes, 2013). Por outro lado, durante o governo Dilma, o desemprego continuou caindo, passando de 6,7% em 2010 para 6% em 2011, 5,5% em 2012 e 5,4% em 2013.⁹⁵ Os salários continuaram aumentando⁹⁶ – R\$ 510 em 2010, R\$ 545 em 2011, R\$ 622 em 2012, R\$ 678 em 2013 e R\$ 724 em 2014. Apesar das diferentes medidas favoráveis aos trabalhadores, o governo enfrentou a resistência dos mesmos, reclamando pela redução da jornada de trabalho para 40 horas, o fim do fator previdenciário e aumentos do salário mínimo.⁹⁷ Assim, em julho de 2013, oito centrais sindicais convocaram a um dia nacional de luta, a primeira greve geral contra um governo do PT.

Apesar dos interesses divergentes, o empresariado converge na visão do trabalho como custo e na crítica à expansão do gasto público. As diferentes medidas do governo não parecem ser efetivas no aumento da taxa de investimento,⁹⁸ considerando que se manteve 16% e 17% entre 2003 e 2006, aumentando para 18% em 2007 e 21% em 2008. A crise gerou uma queda em 2009 (18%), seguida de uma recuperação em 2010 e 2011 (20%), caindo em 2012 e 2013: 18%. Assim, os níveis de investimentos caíram, quando comparados com outras economias emergentes, como a China (49%), Índia (30%) Coréia e Singapura (29%) ou países da região como Chile e Colômbia (24%) ou Peru (28%).

4 CAPACIDADES ESTATAIS E COALIZÕES DESENVOLVIMENTISTAS

O posicionamento dos diferentes segmentos estratégicos é útil para inferir quais os setores que participam da coalizão para o desenvolvimento, mas diz pouco a respeito da capacidade efetiva de implementar políticas que conformem uma agenda nacional de desenvolvimento. É necessário analisar também qual a capacidade das coalizões de governo que declaram objetivos desenvolvimentistas de levar a cabo políticas efetivas

95. Para mais informações ver: Taxa de desemprego por área geográfica. Disponível em: <<http://goo.gl/3LQbxy>>.

96. Para mais informações ver: Portal Brasil. *Salário mínimo*. Disponível em: <<http://goo.gl/iVc33v>>.

97. Em inícios de 2011, a presidente enfrentou o conflito pelo valor do salário mínimo; frente ao valor de R\$ 545 estabelecido pelo governo, a força sindical reclamava que fosse de R\$ 580.

98. Para mais informações ver: Brasil Econômico, 16 jul. 2012. *Empresários não investem porque falta projeto nacional*. Disponível em: <<http://goo.gl/1y6rgk>>.

que possibilitem altas taxas de crescimento sustentável. A dinâmica do ciclo de políticas deve ser analisada em função da aquisição paulatina de capacidades estatais, entendidas, de modo simples, como a habilidade de fixar objetivos e poder cumpri-los. Isto significa que uma coalizão desenvolvimentista deve, necessariamente, gerar capacidades estatais em uma série de fatores centrais para o desenvolvimento; em particular as seguintes: *i*) articular interesses de modo a alcançar um projeto coerente; *ii*) incentivar os atores econômicos a serem inovadores; e *iii*) alocar recursos para o desenvolvimento.

4.1 Capacidade de articular interesses

Uma capacidade central de uma coalizão desenvolvimentista é a habilidade de articular interesses de modo a contar com grupos de apoio funcionais ao desenvolvimento, ao mesmo tempo que se bloqueiam os interesses contrários. Para isso, é central promover sinergias entre o Estado e os demais atores estratégicos. Os acordos que se estabelecem entre agentes e grupos organizados na coalizão podem ser amplos ou específicos, sendo desejável que a consolidação de instituições se cristalice na formação de novas instituições (Devlin e Moguillansky, 2009). O arcabouço institucional que permite articular interesses nem sempre harmônicos representa um ativo institucional no momento de formar e fortalecer coalizões para o desenvolvimento. Algumas das experiências bem-sucedidas de desenvolvimento no século XX estão associadas a diferentes pactos, como os Acordos de Saltsjobaden na Suécia, apresentados como modelo de colaboração entre Estado, empresários e trabalhadores, que possibilitou um regime de bem-estar “generoso” (Ruin, 1991). Nesse sentido, as experiências da Argentina e do Brasil mostram diferentes percursos com impactos diversos.

Na Argentina, essa preocupação não adquiriu relevância na agenda pública e também parece não ser importante para os atores estratégicos, como surge nas entrevistas realizadas. No Brasil, em particular, desde a chegada ao poder da heterogênea coalizão desenvolvimentista liderada pelo PT, houve uma intenção de criar e fortalecer instituições de articulação de interesses. A decisão de criar ou recuperar canais de intermediação de interesses esteve presente já na campanha presidencial do PT.⁹⁹ Nesse sentido, o Estado instituiu mecanismos que possibilitaram a criação de arenas

99. Na *Carta ao povo brasileiro*, afirma-se: “O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade”.

de mediação e concertação com o mercado. A Câmara de Política de Desenvolvimento Econômico foi criada pelo presidente Lula e estava formada por catorze ministros.¹⁰⁰ Por outro lado, criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) é um órgão assessor do Poder Executivo na formulação de políticas. Sendo assim, elabora diretrizes, propostas de novas políticas ou reformas das existentes. Os seus membros¹⁰¹ são designados por ato formal do presidente por dois anos, com possibilidade de recondução. Embora altamente dependente do Poder Executivo, o CDES possibilita a articulação das relações do governo com a sociedade civil (Doctor, 2007) e teve impactos em ações concretas tais como a regulamentação das operações de crédito consignado em folha de pagamento, a conta-investimento, o direcionamento de recursos para microcrédito e a Lei de Falências.¹⁰² O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), foi criado em abril de 2004 com o objetivo de formular e implementar a Agenda de desenvolvimento do setor. Assumindo o caráter de agência consultiva e diretamente ligado à Presidência da República, está composto por treze ministros, o presidente do BNDES e catorze representantes do capital e do trabalho.¹⁰³

Neste veio analítico, a partir de 2003, houve vasta disseminação de formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos da sociedade e atores privados na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas em áreas como proteção social, direitos humanos, saúde, minorias, educação, cultura, assistência social e esporte, infraestrutura, meio ambiente e desenvolvimento econômico. Trata-se de um fenômeno de institucionalização e desenvolvimento de instâncias como “conselhos gestores de políticas públicas e conferências temáticas” que reforçam a *interface socioestatal* na esfera do planejamento e da execução de programas federais. Assim, a emergência de novos espaços democráticos como as conferências nacionais de políticas públicas,¹⁰⁴

100. Desenvolvimento Agrário; Minas e Energia; Relações Exteriores; Trabalho e Emprego; Ciência, Tecnologia e Inovação; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Integração Nacional; Turismo; Planejamento; Fazenda; Secretaria de Coordenação Política; Agricultura e Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

101. Sua composição numérica foi mudando, mas inclui ministros, empresários, trabalhadores organizados, movimentos sociais e intelectuais.

102. Para mais informações ver: *O que é o CDES*. Disponível em: <<http://goo.gl/AmhANn>>. Acesso em: 25 set. 2014.

103. Disponível em: <<http://goo.gl/KC64BF>>.

104. Desde 1940 até 2012, houve 115 conferências nacionais, 74 durante o governo Lula. Nelas participaram 6,5% da população, 10 milhões de pessoas, com destaque para os âmbitos locais e regionais. De acordo com Avritzer (2012), a participação nos debates é equilibrada entre representantes do governo e da sociedade civil e nem sempre o governo acaba aprovando as suas propostas.

bem como de novos atores envolvidos na gestão das políticas públicas, pode, todavia, ser encarada como forma de aprimoramento da representação política, e não como um indício de enfraquecimento das suas instituições. As práticas participativas e deliberativas de democracia não são antípodas à democracia representativa, mas constituem mecanismos de reforço do sistema político democrático em seu conjunto (Pogrebinski e Santos, 2011).

Na Argentina, a dinâmica de articulação de interesses entre Estado/sociedade é bastante incipiente, pois não existem organismos de coordenação de políticas na esfera macroestrutural, como aquelas vigentes no Brasil (CDES, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, conferências nacionais de políticas públicas etc.). Houve diferentes iniciativas (em maio de 2008, julho de 2009, novembro de 2010 e, a mais recente, em setembro de 2013) para a criação de um conselho de diálogo, capitaneadas pelo alto nível hierárquico do Poder Executivo, mas não passaram do anúncio formal. Com base em um conjunto de entrevistas com atores estratégicos de diferentes áreas do Estado, Diniz, Boschi e Gaitán (2012) afirmam que os atores políticos não consideram imprescindível a criação destas instituições de interlocução de interesses, em particular porque contar com mecanismos formais não geraria grandes vantagens ao ciclo de políticas públicas.

Diferentes atritos entre os atores públicos e privados mostram que o menor nível de participação do setor privado nas políticas gera maiores níveis de resistência às políticas quando afetam os interesses particulares. O melhor exemplo no caso argentino (mas não o único) é a greve dos empresários do setor agrícola em 2008. A ausência de mecanismos formais e permanentes de discussão entre os atores ajuda a entender o caráter de soma zero dos conflitos suscitados entre a presidente Fernández e as quatro organizações representativas dos produtores agrícolas em 2008. Além do transtorno econômico da medida, derivado da interrupção de atividades, não houve um diálogo formal com as entidades que seriam afetadas por uma iniciativa que tentava modificar a base tributária dos produtores agrícolas, que não foram notificados ou convocados a elaborar um plano de médio e longo prazo para um setor importante da economia nacional. Após 21 dias de paralisação das atividades, foi proposta a formação de uma “mesa de diálogo” e a elaboração do Plano Estratégico Agroalimentário e Agroindustrial, 2010-2020.

Essa menor participação dos atores estratégicos não públicos tem impacto também na ausência de organismos de planejamento. Nestas condições, as diferenças entre Brasil e Argentina são marcantes. No primeiro, a coalizão pós-neoliberal colocou ênfase na criação e revitalização das funções de planejamento estratégico. No caso argentino, diversos motivos (a profunda crise de 1998-2002; o maior avanço do projeto neoliberal; uma atitude de “soma zero” por parte dos atores políticos) têm contribuído para que a função de planejamento não tenha tanta importância na agenda pública. Em 2007, o plano chamado “Orientações Estratégicas para o desenvolvimento produtivo: primeira reunião de discussão” foi apresentado com a assinatura da então ministra da economia, Felisa Miceli, buscando o diálogo com o setor privado para atuar na estrutura macroeconômica (com dois eixos: a taxa de câmbio competitiva e a manutenção da prudência fiscal) e na estrutura de produção. O plano não foi discutido com as associações empresariais ou atores empresariais e tampouco estabeleceu mecanismos de diálogo e consenso. Os atritos com os setores rurais e a renúncia da ministra deixaram o plano sem efeito. Pode-se dizer que há uma tendência para formular e implementar políticas em função da conjuntura. Uma série de planos setoriais foi concebida em diferentes ministérios (Indústria, Planejamento, Agricultura, Turismo). No entanto, o planejamento governamental mostrou escassa coordenação interministerial e um grau insuficiente de aplicação.

Os limites da Argentina para formar uma coalizão sem contar com instituições que regulem o atrito e que melhorem a capacidade de planejamento são um desafio à memória institucional. No passado, o país contou com diferentes organismos, como o *Consejo Económico y Social* criado em 1946 com a chegada do Coronel Perón à presidência; o *Consejo de la Productividad* em 1955 e o *Pacto Social* em 1973, todos sob a hegemonia do movimento justicialista, atualmente no poder. Do mesmo modo, foram promovidos diferentes planos de longo prazo, tais como o *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974*, o *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975* e o *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977*. A ausência de mecanismos de coordenação e de conciliação de interesses dificulta a formação de um consenso básico em torno de uma série de iniciativas, o que é coerente com uma história de instabilidade associada a mudanças de planos econômicos.

4.2 Capacidade de alocar recursos e promover o financiamento produtivo

Uma coalizão para o desenvolvimento deve ser capaz de preservar ou criar instituições para incrementar os ciclos de expansão econômica. Argentina e Brasil mostram trajetórias

divergentes. Considerando as instituições de financiamento, o Brasil conseguiu reverter o caráter passivo dos bancos públicos durante o período neoliberal. Apesar de ter ocupado um papel funcional no processo de privatizações durante as reformas de mercado, o BNDES é uma instituição com eficiência técnica e burocrática que representa um ativo institucional para o financiamento, através de várias linhas de fomento produtivo (apoio à exportação, fundo de desenvolvimento, fundo de garantia à exportação, fundo de garantia para promover a competitividade, entre outros). O Banco conta, atualmente, com maiores recursos para o desenvolvimento que o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), do Grupo Banco Mundial.

A existência do BNDES representa, claramente, uma *vantagem institucional comparativa* em relação ao caso argentino. Após o período em que atuou como um agente de privatização, e desde a chegada ao poder da heterogênea coalizão desenvolvimentista capitaneada por Lula da Silva, a instituição retomou o seu papel de promotor do desenvolvimento. Em 2012, o BNDES investiu R\$ 156 bilhões, 12% a mais que o ano anterior, dos quais R\$ 50 bilhões foram para as micro e pequenas empresas (o maior valor da história) por meio de várias linhas de crédito.¹⁰⁵ O restante dos investimentos foi para as grandes empresas, correspondendo a R\$ 37.023 milhões para a indústria, R\$ 15.606 milhões para o comércio, R\$ 2.145 milhões para o agronegócio e R\$ 40.142 milhões para infraestrutura. Os montantes investidos mostram um crescimento exponencial,¹⁰⁶ bem como a determinação para enfrentar a crise financeira capitalista com investimento público. De acordo com o Banco, os recursos continuam a crescer. As perspectivas da entidade para o período 2013-2016 estabelecem um investimento na indústria de R\$ 1.033 bilhões, em infraestrutura de R\$ 489 bilhões e em serviços de R\$ 217 bilhões.¹⁰⁷

Na Argentina, todavia, existe uma combinação viciosa: desde o fim dos anos 1980, em que foi privatizado o Banco Nacional de Desarrollo (Banade), não há um banco público específico orientado para o financiamento produtivo. As políticas de

105. Disponíveis em: <<http://goo.gl/cYIMiW>>.

106. Os desembolsos foram R\$ 92,2 bilhões em 2008, R\$ 137,4 bilhões em 2009, R\$ 168 bilhões em 2010, R\$ 139,7 bilhões em 2011, R\$ 156 bilhões em 2012, R\$ 190,4 bilhões em 2013. O financiamento para as micro, pequenas e médias empresas passou de R\$ 27,9 bilhões em 2009 para R\$ 45,6 bilhões em 2010, R\$ 49,7 bilhões em 2011, e atingiu o recorde de R\$ 50,1 bilhões em 2012. Para mais informações ver: BNDES, Desempenho. Disponível em: <<http://goo.gl/bMgzki>>.

107. Informação disponível em: <<http://goo.gl/m5Ap2e>>.

financiamento são dispersas em um amplo número de organismos, sem coordenação entre si, multiplicando a burocracia e sem capacidade de aumentar os potenciais beneficiários. Há uma série de linhas de financiamento no Banco Nación, no Banco de Industria y Comercio Exterior (BICE), nas Secretarias de Agricultura e Industria, junto com outras províncias. A criação de um banco de desenvolvimento não conta com respaldo político para ser posto em prática, apesar de vozes em favor (Diniz, Boschi e Gaitán, 2012). Poder-se-ia dizer que isto expressa, por um lado, a incapacidade dos setores defensores do banco público de inserir na agenda a necessidade de criação de uma instituição devotada ao financiamento do desenvolvimento. Por outro lado, evidencia o caráter informal com que são tomadas certas medidas relevantes.

A nacionalização dos fundos previdenciários possibilitou a adoção de uma série de medidas de estímulo para fazer frente à crise capitalista originada nos *subprimes*, incluindo obras públicas, créditos para moradia, automóveis e bens industriais, subsídios para a sustentação do nível de emprego, entre outras. O Fondo de Garantia de Sustentabilidade (nome dado aos fundos estatizados) acabou cumprindo, na prática, o papel de um banco de desenvolvimento, sem ser estabelecido de maneira formal. Por outro lado, surge uma situação que deve ser avaliada em sua real dimensão: a conversão do Estado em acionista de um grande número de empresas privadas, como geradoras de energia, bancos ou grandes supermercados. De fato, a Anses (o organismo que administra o Fundo de Garantia) nomeou diretores em 29 empresas, incluindo algumas estratégicas como Gas Natural Ban, Edenor, Gas Cuyano, Edenor, Transener, Pampa Energía, Edesa Central Costanera, Camuzzi Pampeana, bancos como o Macro e grandes empresas como Siderar. A necessidade de contar com fontes locais de financiamento para o desenvolvimento produtivo está relacionada, por sua vez, com o forte processo de desnacionalização do empresariado, muito mais marcado no caso argentino.

4.3 Capacidade dos atores econômicos transcenderem as vantagens comparativas

No sistema capitalista, o empresariado é um ator central, muito mais importante em um mundo “globalizado”, dominado pela circulação e volatilidade do capital financeiro, cujas empresas estão crescentemente expostas à concorrência. Diversos autores têm analisado que o modo de produção capitalista gera uma “dependência estrutural do Estado com relação ao capital” (Przeworski e Wallerstein, 1988), derivada das múltiplas funções do setor privado, incluindo ações “vitais para o normal funcionamento de um modelo econômico” (Offe, 1985). De outro lado, as decisões de investimento não estão sujeitas

a controle democrático (Lindblom, 1982). O empresariado constitui um ator fundamental e, não menos importante, um ator estratégico que busca influenciar no ciclo de políticas públicas, seja individualmente, seja por meio de organizações empresariais. Dos empresários depende a decisão de investir ou não fazê-lo (chegando, em casos extremos, ao *lock out* ou até ao fechamento da empresa), contratar mão de obra, capacitá-la e, sobretudo, inovar. Schumpeter (1984) foi o pioneiro a ressaltar a importância do empresário para o crescimento econômico. Em sua visão, os empresários são a chave para o investimento e a inovação, criando a mudança tecnológica que mobiliza os ciclos do capitalismo. Da inovação derivam novas empresas, novos produtos e novas tecnologias. A inovação e o processo de “destruição criativa” alteram o equilíbrio no sistema ao criar um monopólio em favor de empresas inovadoras (as quais geram *quase rendas de privilégio*). Tal equilíbrio será restabelecido quando o avanço obtido se massifique entre as empresas.

A literatura desenvolvimentista recupera a importância de governar o mercado (Wade, 1990) ou disciplinar o capital (Amsden, 2001). Uma capacidade-chave que deve ser incorporada aos Estados por meio de coalizões desenvolvimentistas é o fato de poder incentivar os atores econômicos transcenderem as práticas ricardianas (ou, nas palavras de Notcheff, “opções brandas”) para adotarem os paradigmas schumpeterianos, baseados na inovação e no risco empresarial. Há uma profusa bibliografia que afirma que, nos países da América Latina, o empresariado carece de “espírito inovador schumpeteriano” (Notcheff, 1994). O principal problema dos estudos que explicam o fracasso nacional a partir da conduta dos empresários é, como afirma Acuña (1994, p. 51), que “as características e propriedades dos capitalistas e sua racionalidade são, em grande medida, semelhantes em todas as sociedades” (tradução nossa).¹⁰⁸ Pode-se afirmar que é o *ambiente institucional* em que operam os empresários, que faz a diferença entre as experiências nacionais. Um ambiente institucional conducente à inovação tende a gerar empresários “schumpeterianos”. Todavia, ambientes institucionais débeis e sensíveis ao *rent-seeking* levarão os empresários a adotar atitudes para garantir lucros rápidos¹⁰⁹ e sem relação com o investimento (por exemplo, por meio da corrupção, de

108. Do original: “*las características y propiedades de los capitalistas y su racionalidad son en gran medida similares en todas las sociedades*”.

109. Castellani (2007) refere-se à criação de “âmbitos privados de acumulação” que representam quase rendas de privilégio. A ganância representa escassa relação com o investimento. Entre esses âmbitos, o autor menciona as práticas institucionalizadas, o *lobby* (de caráter mais informal), a colonização de redutos da administração pública, as práticas de conluio (acordos implícitos ou explícitos entre o poder público e as empresas, muito difíceis de mensurar) e, diretamente, a corrupção.

relações estreitas com o Estado ou da fixação de preços monopólicos). É da responsabilidade dos governos impor restrições à acumulação flexível, que se consubstancia no capitalismo financeiro transnacional, cada vez mais volátil e dissociado dos interesses nacionais (Gaitán e Pinho, 2014).

A experiência recente mostra que Argentina e Brasil têm seguido rotas antagônicas no que tange à influência do ambiente institucional para a promoção do investimento produtivo. No Brasil, houve uma iniciativa de apoio ao empresariado nacional, com uma ênfase na promoção da internacionalização de grandes corporações ou “campeãs” transnacionais. Apesar das críticas, diversos grupos receberam vultuosos recursos para a iniciativa de internacionalização orquestrada pelo governo, como foram os casos da JBS, Marfrig, Fibria, Tatus, LBR, Linx, Bertin, Braimen, Brasil Foods, Camargo Correa, Gerdau, JBS-Friboi, Odebrecht, Perdigão, Sadia, Vale, Votorantim e Oi. As empresas envolvidas na comercialização e exportação de produtos naturais representam 65% das supostas “campeãs” (Gaitán e Pinho, 2014). Por outro lado, o Banco providenciou financiamento a grupos estrangeiros, como a compra da Brahma pela Ambev e Telefônica Oi, vendida pelo Grupo Jereissati à Portugal Telecom. No entanto, vale ressaltar que o Estado compõe a estrutura acionária e decisória de vários grupos. Os fundos de pensão ganham proeminência na composição acionária das grandes empresas, como é o caso da Previ, na Vale, e da Petros, no Itaú.

Na Argentina, porém, não parece existir uma visão clara sobre qual o papel que devem ocupar os empresários argentinos na cadeia de produção global. A defesa do empresariado fica restrita a seu papel como gerador de empregos. O processo de desnacionalização e concentração é um problema que parece inevitável. Diante disso, ainda que na retórica o governo apele para a “construção de um capitalismo sério (...) [para ter] empresários e não gerentes de multinacionais”,¹¹⁰ não tem havido estratégias que “discriminem” positivamente o empresariado nacional. Por outro lado, subsiste uma herança neoliberal em matéria de tratamento dos investimentos. Durante a década neoliberal, a Argentina assinou 58 tratados bilaterais de promoção e proteção recíproca de investimentos, acordos que reconhecem “proteção” ao investidor, oferecem tratamento de “nação mais favorecida” e a obrigação de compensar o investidor no caso de quebra de contrato ou expropriação. Ademais, reconhece as transferências de lucros (divisas) para os seus países e, em caso de controvérsias, o direito de ir a um tribunal

110. Para mais informações ver: Clarín, 12 out. 2003, *La tentación de recrear la famosa burguesía industrial*. Disponível em: <<http://goo.gl/Zd6DJI>>. O artigo reproduz palavras do presidente Kirchner, que, frente aos empresários do setor financeiro afirmou: “*Es imposible un proyecto de país si no consolidamos una burguesía nacional*” (“é impossível um projeto de país se não consolidarmos uma burguesia nacional”).

internacional. Os tratados são muito diferentes, mas alguns são claramente prejudiciais à soberania nacional. Isto é complementado pelo reconhecimento dos tribunais arbitrais internacionais: o Centro Internacional para Arbitragem de Diferenças (Ciadi), pertencente ao Banco Mundial, no qual a Argentina representa um terço do total de reclamações. O Brasil, em um reconhecimento de sua capacidade soberana, não adere ao Ciadi. Ademais, diferentes tratados de investimento não têm sido ratificados pelo Senado Federal.

5 CONCLUSÕES

Nesse estudo, tentamos avaliar as condições de possibilidade de se formar uma coalizão para o desenvolvimento, utilizando-se o método comparado entre os casos de Brasil e Argentina. Em primeiro lugar, apresentamos alguns elementos do debate sobre Estado, atores predominantes e desenvolvimento. Em segundo lugar, analisamos o posicionamento dos atores predominantes em cada experiência nacional, de modo a inferir sua participação na coalizão desenvolvimentista. Na terceira seção, avaliamos um conjunto de capacidades que devem adquirir as coalizões para o desenvolvimento.

Brasil e Argentina passaram por duas grandes transições nas últimas três décadas. Primeiramente, do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) ao neoliberalismo. Em segundo lugar, do neoliberalismo à construção (ainda não definida e, portanto, não isenta de problemas, limitações e contradições) de uma agenda neodesenvolvimentista. Durante a fase neoliberal, nos anos 1990, houve uma dominação da coalizão entre rentistas e financistas. A partir de 2002/2003, com a chegada ao poder de coalizões de base trabalhista, houve uma paulatina e difícil desarticulação da coalizão neoliberal, sem que isso signifique o surgimento de uma nova aliança claramente definida. De fato, é difícil identificar um projeto coeso e articulado.

Definimos coalizão para o desenvolvimento com uma ação convergente de atores em prol do crescimento, da inovação e da distribuição. Assim, pensar o desenvolvimento é pensar em uma pluralidade de atores no seio do modo de produção capitalista, em uma dinâmica em que os interesses dos atores nem sempre são coincidentes. Existem contradições (de caráter estrutural) entre diferentes frações do capital (finanças e indústria, por exemplo) ou entre capital e trabalho. Todavia, acordos intertemporais podem acontecer, abrindo espaços para a consolidação de alianças para o desenvolvimento.

Tanto na Argentina quanto no Brasil, as administrações pós-neoliberais tentaram articular uma coalizão incluindo a burguesia produtiva e os trabalhadores organizados, de modo a gerar uma articulação virtuosa entre aumento da demanda agregada (via criação de emprego, melhora dos salários e diferentes programas sociais) e aumento de investimento privado. Todavia, há uma série de limites para consolidação de modelos de produção e consumo de massas: os riscos de desindustrialização; o poder resiliente do capital financeiro; e o viés conservador e pouco schumpeteriano do empresariado. Pensar em uma coalizão para o desenvolvimento implica fortalecer os atores engajados na produção nacional em detrimento daqueles de caráter eminentemente rentista.

A variável tempo deve ser considerada. De um lado, certas mudanças demandam tempo. Assim, inicialmente a coalizão de governo do presidente Lula não apresentou grande mudança, dando continuidade à primazia do capital financeiro. Mas, a despeito da continuidade da política macroeconômica, houve um processo de amadurecimento de uma proposta desenvolvimentista, impulsionada pela combinação de medidas de estímulo ao consumo, à criação de emprego e à política industrial. Na Argentina, a situação de superação da aliança neoliberal por ruptura possibilitou contar com maiores graus de liberdade para adotar medidas de regulação do mercado. Todavia, no longo prazo, assiste-se a uma deterioração do modelo de crescimento baseado na expansão da demanda agregada. Assim, a variável tempo importa na medida em que o desenvolvimento é um processo de longo prazo; a avaliação das dinâmicas econômicas pode variar ao longo do tempo.

A possibilidade de se montar coalizões para o desenvolvimento leva à consideração do arcabouço institucional em diferentes arenas, em particular, aquele orientado à articulação entre os diferentes atores. Nesta direção, o caso brasileiro vem sendo mais articulado, em virtude da preservação de instituições públicas no subsídio aos empreendimentos produtivos, da revitalização dos mecanismos de interlocução Estado/empresariado e da promoção da interface socioestatal para incorporação dos atores estratégicos ao ciclo de concepção e formulação de políticas públicas.¹¹¹ Na Argentina, todavia, tal articulação é menos institucionalizada e mais propensa ao conflito ou às relações informais.

111. Podem ser mencionados o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e as conferências nacionais de políticas públicas.

A combinação de instituições públicas de fomento ao desenvolvimento, a trajetória de um Poder Executivo forte e um aparato produtivo mais diversificado fazem com que o Brasil tenha *vantagens institucionais comparativas* com relação à Argentina. Apesar disso, nos dois países, a consolidação de uma estratégia nacional de desenvolvimento passará, indubitavelmente, pela concretização de uma aliança que ponha em primeiro plano a necessidade de mudança e inovação. Como consolidar coalizões para o desenvolvimento mediante a capacidade de articular interesses, alocar recursos e disciplinar o capital de forma a fazê-lo atuar de modo schumpeteriano são questões que merecem maior análise teórica e empírica.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1998.
- ACUÑA, C. **La burguesía industrial como actor político**. 1994. Tese (Doutorado) – Universidade de Chicago, Chicago, 1994.
- AMABLE, B.; PALOMBARINI, S. A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism. **Socio-Economic Review**, v. 7, n. 1, p. 123-143, 2009.
- AMSDEN, A. **Asia's next giant: South Korea and late industrialization**. New York: Oxford University Press, 2001.
- AMSDEN, A.; DICAPRIO, A.; ROBINSON, J. **The role of elites in economic development**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- AVRITZER, L. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social do Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2012. (Texto para Discussão, n. 1739).
- AZPIAZU, E.; SCHORR, M. **Hecho en Argentina: industria y economía, 1976-2007**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.
- BANCO MUNDIAL. **World Development Report 1997: the state in a changing world**. Washington: Banco Mundial, 1997.
- _____. **Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002: instituciones para los mercados**. México: Mundi-Prensa, 2002.
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 729-747, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, R.; SQUEFF, G. C.; VASCONCELOS, L. F. Evolução dos investimentos nas três frentes de expansão da economia brasileira na década de 2000. *In*: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; MACEDO CINTRA, M. A. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014.

BLOMSTROM, M.; KOKKO, A. **From natural resources to high-tech production: the evolution of industrial competitiveness in Sweden and Finland**. London: CEPR, 2003. (Discussion Papers, n. 3804).

BOSCHI, R. **Variiedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Política, política social y desempeño económico: una comparación de las trayectorias de Brasil y Argentina. **Observatório Político Sul-Americano**, Rio de Janeiro, n. 11, dez. 2010.

_____. Politics and development: lessons from Latin America. *In*: BOSCHI, R.; SANTANA, C. (Orgs.). **Development and semi-periphery: post-neoliberal trajectories in South America and Central Eastern Europe**. New York: Anthem Press, 2012.

BOTTOMORE, T. B. **Elites and society**. London: Watts, 1964.

CASTELLANI, A. La relación entre intervención estatal y comportamiento empresario. Herramientas conceptuales para pensar las restricciones al desarrollo en el caso argentino. **Papeles de Trabajo**, Buenos Aires, v. 1, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/MLZRBB>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

DAMILL, M.; FRENKEL, R. La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. *In*: PERUZOTTI, E.; GERVASONI, C. (Orgs.). **La década Kirchnerista**. Buenos Aires: Sudamericana, 2013.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. **Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo**. Santiago de Chile: Cepal; Secretaría General Iberoamericana, 2009. (Documento de Proyecto).

DINIZ, E. O pós-consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. *In*: _____. (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

_____. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 9, n. 17, out. 2010.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. **A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. **Strategic elites and economic outlooks in Brazil**. *In*: CONGRESSO LASA, 30. San Francisco: Lasa, 2011.

DINIZ, E.; BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Elites estratégicas y cambio institucional: la construcción del proyecto post-neoliberal en Argentina y Brasil. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 14-53, 2012.

DOCTOR, M. Lula's development council: neo-corporatism and policy reform in Brazil. **Latin American Perspectives**, v. 34, n. 6, p. 131-148, 2007.

ERBER, F. As convenções sobre desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1, p. 31-55, jan./mar. 2011.

ESPING ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity, 1990.

EVANS, M. El elitismo. In: MARSH, D.; STOKER, G. (Eds.). **Teoría y métodos de la ciencia política**. Madrid: Alianza, 1997.

EVANS, P. El Estado como problema y como solución. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 35, n. 140, p. 529-562, 1996.

FERNÁNDEZ BUGNA, C. F.; PORTA, F. El crecimiento reciente de la industria argentina: nuevo régimen sin cambio estructural. In: LIMA, M.-R. **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Editora Iuperj, 2008.

FRENKEL, R.; RAPETTI, M. **Monetary and exchange rate policies in argentina after the convertibility regime collapse**. Buenos Aires: Cedes, 2006. p. 48. (Nuevos Documentos Cedes, n. 20). Disponível em: <<http://goo.gl/3kJQID>>.

GAITÁN, F.; PINHO, C. Atores estratégicos, capacidades estatais e desenvolvimento: a construção do pós-neoliberalismo na Argentina e no Brasil. In: SANTANA, C.-H.; IGLECIAS, W. (Orgs.). **Estado, burocracia e controle democrático**. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2014.

GERCHUNOFF, P.; AGUIRRE, H. **La política económica de Kirchner en la Argentina: varios estilos, una sola agenda**. Madrid: Real Instituto Elcano, 2004. (Documento de Trabajo, n. 35). Disponível em: <<http://goo.gl/klokSe>>.

GOUREVITCH, P. **Politics in hard times: comparative responses to international economic crises**. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

HALL, P. **The political power of economic ideas: Keynesianism across nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HANCKÉ, B.; RHODES, M.; THATCHER, M. **Beyond varieties of capitalism: conflict, contradictions and complementarities in European economy**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

HERRERA, G.; TAVOSNANSKA, A. ¿Reindustrialización en la Argentina? Una década de experiencia industrial en la Argentina. **La Revista del CCC**, Buenos Aires, n. 13, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/8koU2F>>.

IANONI, M. Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 4, out./dez. 2013.

_____. **Estado e coalizão desenvolvimentista no Brasil no ciclo pós-neoliberal**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9. Brasília: ABCP, ago. 2014.

INDEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Grandes empresas. **Indec**, Buenos Aires, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/YNecqM>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. **Comunicados do Ipea**, Brasília, n. 58, 13 jul. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/HcL1Fy>>.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese miracle**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

KOKKO, A.; HAAVISTO, T. La política como factor determinante del desempeño económico: el caso de Finlandia. In: BLOMSTROM, K.; MELLER, P. **Trayectorias divergentes: comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo**. Santiago del Chile: Cieplan, 1990.

KOSACOFF, B. **Hacia un nuevo modelo industrial**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2007.

KULFAS, M. **Postales de la Argentina productiva**. Buenos Aires: Ediciones del Zorzal, 2010.

LEFTWICH, A.; HOGG, S. **The case for leadership and the primacy of politics in building effective states, institutions and governance for sustainable growth and social development**. Birmingham: DLP, 2011. (Background Paper, n. 5).

LINDBLOM, C. The market as prison. **The Journal of Politics**, v. 44, n. 2, p. 324-336, 1982.

MANEIRO, M. **De encuentros y desencuentros: Estado, gobiernos y movimientos de trabajadores desocupados**. Buenos Aires: Biblos, 2012.

MILL, C. **The power elite**. New York: Oxford University Press, 1956.

MINELLA, A. C. Maiores bancos privados no Brasil: um perfil econômico e sociopolítico. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, n. 18, p. 100-125, jul./dez. 2007.

MOORE JUNIOR., B. **Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia**. Barcelona: Península, 1976.

MORAES, W. Mudanças recentes na legislação trabalhista na América Latina em meio a continuidades: os casos de Brasil e Argentina. In: GAITAN, F.; DEL RIO, A. (Orgs.). **Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI**. Curitiba: CRV, 2013.

NOTCHEFF, H. **El Desarrollo ausente, restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y élite económica en la Argentina**. Buenos Aires: Flacso, 1994.

OFFE, C. Work: the key sociological category. *In*: KEANE, J. (Ed.). **Disorganized capitalism: contemporary transformations of work and politics**. Cambridge: MIT Press, 1985.

OSZLAK, O. Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. **Estudios Cedes**, Buenos Aires, v. 1, n. 3, 1978.

PAES DE BARROS, R. *et al.* Sobre a evolução recente da pobreza e a desigualdade no Brasil. *In*: ABRAHÃO DE CASTRO, J.; MONTEIRO VAZ, F. (Orgs.). **Situação social brasileira: monitoramento das condições de vida 1**. Brasília: Ipea, 2011.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

PRZEWORSKI, A.; WALLERSTEIN, I. Structural dependence of the state on capital. **American Political Science Review**, v. 82, n. 1, p. 58-85, 1988.

RUIN, O. O desenvolvimento do modelo sueco. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991.

SALAMA, P. Crescimento e inflação nos governos Kirchner. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 75, p. 157-172, 2012.

SCHIPANI, A. Los motivos de la fractura. **Le Monde Diplomatique**, Buenos Aires, n. 157, jul. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/gUqeCP>>.

SCHNEIDER, B.; MAXFIELD, S. Business, the State, and economic performance in developing countries. *In*: _____. (Eds.). **Business and the State in developing countries**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEVARES, J. Los bancos te dan sorpresas. **Revista Ola Financiera**, v. 3, n. 7, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/H5X7QE>>.

SIMPSON, M. **Dinâmicas federalistas em perspectiva comparada: um estudo das relações intergovernamentais no Brasil e na Argentina**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SKOCPOL, T. **Los estados y las revoluciones sociales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

_____. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, C. **Capacidade estatal**: notas sobre definição, dimensões e componentes. Brasília: Ipea, 2012. Mimeografado.

STREECK, W.; THELEN, K. (Eds.). **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

TANAKA, M. **En busca del eslabón perdido**: coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural. Santiago de Chile: Rimisp, 2012. (Documento de Trabajo, n. 111).

WADE, R. **Governing the market**: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WOO, M. **The Developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

ZURBRIGGEN, C. El Estado post-desarrollista. **Voces en el Fénix**, Buenos Aires, n. 17, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/DrxSi8>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AZPIAZU, D.; BASUALDO, E. Las privatizaciones en la Argentina: génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. *In*: _____. (Orgs.). **Las privatizaciones en la Argentina**: génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. Buenos Aires: Flacso, 2004.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL. **Privatizações no Brasil**: resultados e agenda. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Intervencionismo estatal y políticas de desarrollo en América Latina. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6., 2008, Campinas, São Paulo. **Anais...** Campinas: ABCP, 2008.

BOSCHI, R.; LIMA, M. R. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. *In*: VIANNA, L. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Conferências Nacionais. **Secretaria-Geral**, Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://goo.gl/D8jIwm>>. Acesso em: 25 set. 2014.

_____. Conselhos Nacionais. **Secretaria-Geral**, Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://goo.gl/zbrjLs>>. Acesso em: 25 set. 2014.

DABAT, A. El rumbo de la economía argentina bajo el Kirchnerismo. **Economía Unam**, Ciudad de México, v. 9, n. 26, p. 43-67, 2012.

DINIZ, E. Empresários e governo Lula: percepção e ação política. *In*: WORKSHOP EMPRESA, EMPRESÁRIOS E SOCIEDADE, 5. Porto Alegre: PUCRS, 2-5 maio 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/hsJqjz>>.

ETCHEMENDY, S.; COLLIER, R. Down but not out: union resurgence and segmented neocorporatism in Argentina. **Politics and Society**, v. 35, n. 3, Sept. 2007.

FRENKEL, R. La Política monetaria y fiscal en un régimen de cambio competitivo. **Economia e Sociedade**, v. 17, Número especial, p. 613-630, dez. 2008.

GAITÁN, F.; DEL RIO, A. (Orgs.). **Estado, instituições e desenvolvimento**: América Latina frente ao século XXI. Curitiba: CRV, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. **Comunicados do Ipea**, Brasília, n. 155, 25 set. 2012. (Comunicado n. 155). Disponível em: <<http://goo.gl/zp28ud>>.

KOHLI, A. **State directed development**: political power and industrialization in the global periphery. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: _____. **Explaining institutional change**: ambiguity agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185-213, Nov. 1984.

MERCADANTE, A. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MODIANO, E. **Privatizações no Brasil**: um balanço da privatização nos anos 90. Brasília: BNDES, 2000.

NARBONDO, P. As reformas da matriz de funções socioeconômicas e da estrutura organizativa de Estado e o setor público nos governos do frente amplo. *In*: GAITAN, F.; DEL RIO, A. (Orgs.). **Instituições, política e desenvolvimento**: América Latina frente ao século XXI. Curitiba: CRV, 2013.

SANTANA, C.-H.; IGLESIAS, W. (Orgs.). **Estado, burocracia e controle democrático**. São Paulo: Alameda, 2014.

SCHORR, M.; MANZANELLI, P. Extranjerización y poder económico industrial en Argentina. **Problemas Del Desarrollo**, v. 43, n. 170, p. 39-67, 2012.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Jéssica de Almeida Corsini (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Manuella Sâmella Borges Muniz (estagiária)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Thércio Lima Menezes (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

