

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

KLEBER CHAGAS CERQUEIRA

**As Propostas de Política Econômica do PT entre 1989 e 2006:
Um Exame sob o Referencial Teórico das Coalizões de Defesa.**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon.

Brasília, 2010.

FOLHA DE APROVAÇÃO

KLEBER CHAGAS CERQUEIRA

**As Propostas de Política Econômica do PT entre 1989 e 2006:
Um Exame sob o Referencial Teórico das Coalizões de Defesa.**

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre no Curso de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, pela seguinte banca examinadora:

**Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon
Instituto de Ciência Política, UnB
Presidente (Orientador)**

**Prof. Dr. David Verge Fleischer
Instituto de Ciência Política, UnB**

**Prof. Dr. Márcio Bobik Braga
Faculdade de Economia e Administração, USP**

**Prof. Dr. Wellington Lourenço de Almeida
Instituto de Ciência Política, UnB**

Brasília, 19 de março de 2010.

Dedicatória

A

Marisa Chagas Cerqueira e Kyval Soares Cerqueira (*in memorian*)
Régua e Compasso

Raquel Maria Costa

Amor e Caminho

João Cândido Costa Cerqueira e Tarsila Costa Cerqueira

Esperança e Sentido

Agradecimentos

A Minhas irmãs e meus sobrinhos, principalmente pelo estímulo afetivo e existencial.

Aos amigos da bola, principalmente pelas horas em que não pensar na dissertação ajudava a melhorá-la, colocando-a “na gaveta”.

A meus colegas e amigos da USE/CLDF (“useiros e abuseiros”), pela amizade, mas também pelo apoio constante e pelo ambiente de curiosidade, tolerância e brilhantismo cultural e intelectual, e em especial ao meu camarada Paulo Parucker, companheiro de 3 décadas de lutas teóricas e práticas, inclusive nos gramados do Tiãozão, e também pela generosidade da revisão de parte de minhas mal traçadas linhas.

Aos colegas da Escola do Legislativo – Elegis e do seu Conselho Diretor, pela licença concedida para que eu pudesse me dedicar integralmente, no segundo semestre de 2009, à redação da dissertação.

Ao pessoal das Bibliotecas da 108/308 Sul, do Centro Educacional Setor Leste, Demonstrativa de Brasília, Nacional de Brasília e Central da UnB, que me proporcionaram ambiente de estudo, quando os donos da minha casa, Janjão e Tatá, não me deixavam, com toda razão, utilizar a estrutura de meu modesto escritório doméstico.

Aos companheiros do PT, que compartilham comigo há um quarto de século as vitórias e derrotas, frustrações e esperanças da luta por um Brasil mais justo.

À companheira de lutas Brenda Silva, pela força em viabilizar meu encontro com o Professor Paul Singer.

À minha querida Lúcia Iwanow, pela amizade e pela casa em Pirenópolis.

À minha querida amiga Débora Felgueiras, pela ajuda em São Paulo com documentos da história do PT.

Ao Centro Sérgio Buarque de Holanda – Documentação e Memória Política, pelas fontes primárias sobre o PT.

Aos meus colegas da pós-graduação do IPOL/UnB, pela convivência de respeito e rico debate intelectual.

Aos professores do IPOL/UnB, pela dedicação aos alunos e amor à ciência, em especial ao Professor Wellington Almeida, incentivador e cúmplice de primeira hora do meu vôo para a Ciência Política.

Ao Professor Paul Singer pela atenção e generosidade com que me recebeu para uma entrevista e pelo exemplo de uma vida dedicada ao estudo e à transformação social do Brasil.

Aos membros da Banca Examinadora, em especial ao Professor David Fleischer, com quem comecei a amadurecer a ideia desta dissertação e ao Professor Márcio Bobik Braga, pelos 30 anos de aprendizado de comprometimento e de perseverança intelectual.

Ao meu orientador, Professor Paulo Calmon, pelo debate aberto, franco, incisivo e acolhedor e pelo sofrimento comum nas batalhas tricolores.

À Raquel, por tudo.

Todo partido contém as limitações e as grandezas da sociedade em que emerge e das classes que representa.

Florestan Fernandes, 1991.

Dentro de cada trabalhador existe um ser humano tentando se libertar. Na história da classe operária britânica já houve tentativas melhores e mais esperançosas de libertação dos seres humanos. Mas esta também é uma tentativa. Não adiantará rejeitá-la, amaldiçoá-la e muito menos desejar que ela desapareça. Deve-se prestar atenção. Mas também de nada adiantará ignorar suas limitações.

Eric Hobsbawn, sobre o sindicalismo britânico, em 1979.

No Brasil, o passado é imprevisível.

Repetido por Pedro Malan e Antonio Palocci.

Sem preconceito, ou mania de passado,
sem querer ficar do lado de quem não quer navegar,
faça como o velho marinheiro
que durante o nevoeiro
leva o barco devagar.

Paulinho da Viola.

Eu já nem lembro pra onde mesmo que eu vou. Mas vou até o fim.

Chico Buarque.

Resumo

O objeto deste trabalho são as mudanças programáticas do Partido dos Trabalhadores – PT, entre as eleições presidenciais de 1989 e 2006, no tocante às suas propostas de política econômica, com foco na visão do partido sobre as estratégias para o desenvolvimento do País.

Apresenta uma nova possibilidade de abordagem teórica, o Referencial das Coalizões de Defesa – RCD, para interpretar mudanças programáticas em partidos políticos e avaliar em que medida tal abordagem se mostra operacional e promissora para enriquecer esse campo de investigação.

O trabalho procura dialogar criticamente com os estudos que interpretam as mudanças programáticas em partidos como resultantes de uma racionalidade instrumental: como adaptações voltadas à melhoria de seus desempenhos eleitorais. E também com aquelas análises que julgam serem essas mudanças fundamentalmente explicadas pelos aspectos sócio-econômicos do contexto de atuação dos partidos, destinando, portanto, pouco ou nenhum papel às ideias e à dinâmica própria do sistema de crenças dos partidos nessas transformações.

Avalia-se se a trajetória programática do PT exige, para sua melhor compreensão, uma investigação mais profunda da formação e do desenvolvimento do sistema de crenças petista e, recorrendo ao conceito de mudança decisiva em políticas, do RCD, investiga-se a hipótese de que não houve mudança decisiva nas propostas de desenvolvimento do país que o PT defendeu, no período examinado.

Nesse sentido, as alterações programáticas verificadas teriam ocorrido em aspectos secundários, ou apenas em parte do núcleo da política do sistema de crenças petista, e resultado das transformações econômicas do País.

Essa trajetória seria resultado de um processo de aprendizado politicamente orientado, apoiado em mudanças da compreensão do partido sobre os problemas do País, e também em sua adaptação a perturbações externas, destacando-se as profundas transformações ocorridas no cenário político e econômico mundial do período.

A partir de uma revisão da literatura sobre o debate econômico brasileiro no período entre 1950 e 1980, caracterizado pela hegemonia do pensamento desenvolvimentista, procurou-se identificar as coalizões de defesa aí presentes e como elas influenciaram na formação do sistema de crenças petista sobre política econômica.

Em seguida, analisaram-se os principais documentos programáticos do PT para interpretar as propostas de política econômica defendidas nas resoluções partidárias e nos programas eleitorais divulgados durante as campanhas eleitorais à Presidência da República entre 1989 e 2006.

A aplicação do referencial teórico e da metodologia das coalizões de defesa permitiu perceber com muito mais clareza o sentido histórico das mudanças programáticas vividas pelo PT, além de situar a construção política e programática desse partido de forma muito mais precisa no contexto histórico do debate econômico brasileiro e das heranças teóricas e políticas do ideário econômico petista.

Palavras-Chaves: Partidos Políticos, Partido dos Trabalhadores, Coalizões de Defesa, Política Econômica.

Abstract

The object of this work is the programmatic changes of the Workers Party - PT, throughout the presidential elections between 1989 and 2006, with regard to their economic policy proposals, focused on the vision of the Party concerning strategies for the development of the country.

It offers a new possibility of theoretical approach, the Advocacy Coalition Framework, to interpret programmatic changes in political parties and assess the extent to which such an approach is operational and useful to enrich this field of research.

This work seeks to critically dialogue with studies which interpret partisan programmatic changes as a result of an instrumental rationality: as adjustments aiming to improve their electoral performance. It also seeks to dialogue with those analysis which say that these changes are mainly explained by the social-economic aspects of the work context of the parties and which design, therefore, little or no role to the ideas and the dynamics of the beliefs system of the political parties in these transformations.

The work assesses whether the trajectory of the Workers Party's program requires, for its better understanding, a deeper investigation of the formation and the development of the Workers Party's beliefs system, and using the concept of decisive change in policies of the Advocacy Coalition Framework, it investigates the hypothesis that there was no decisive change in the Workers Party's proposals for the development of the country, in the period examined.

In this sense, the programmatic changes observed would refer to secondary concerns or only to part of the core of the Workers Party's policy beliefs system, as a result of the economic transformation of the country.

This trajectory would be the result of a policy-oriented learning process, supported on changes in the Party's understanding of the problems of the country, and also on its adaptation to external perturbations, considering the profound changes occurring in the political and economic world along the period.

From a literature review of the Brazilian economic debate in the period between 1950 and 1980, characterized by the hegemony of the developmentalism thought, the work tries to identify the existing advocacy coalition and how they have influenced the formation of the Workers Party's beliefs system regarding economic policy.

In addition, the work analyzed the main programmatic documents of the Workers Party in order to interpret the economic policy proposals advocated in partisan resolutions and in the electoral programs announced during the election campaign for the presidency between 1989 and 2006.

The application of the Advocacy Coalition Framework allowed a clearer perception of the historical meaning of the programmatic changes experienced by the Workers Party, and also placed the policy and the programmatic construction of that party precisely in the historical context of Brazilian economic debate and the theoretical and political legacies of the Workers Party's economic ideology.

Key Words: Political Parties, Workers Party, Advocacy Coalition Framework, Economic Policy.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Codificação das Crenças do Núcleo da Política de Desenvolvimento	57
Quadro 2 – Estrutura do Sistema de Crenças	60
Quadro 3 – Coalizões de Defesa sobre Política de Desenvolvimento entre 1945 e 1960	93
Quadro 4 – Reconfiguração das Coalizões de Defesa sobre Política de Desenvolvimento entre 1961 e 1964	94
Quadro 5 – Estrutura do Sistema de Crenças do PT sobre Política de Desenvolvimento em 1982	114
Quadro 6 – Codificação das Crenças do Núcleo da Política de Desenvolvimento em 2006	162
Quadro 7 – Resumo das Principais Propostas Econômicas do PT nas Eleições Presidenciais de 1989 a 2006	165
Quadro 8 – O Núcleo da Política de Desenvolvimento do PT – 1989/2006	168
Quadro 9 – Coalizões de Defesa sobre Desenvolvimento Econômico no Brasil Hoje	169
Quadro 10 – Estrutura do Sistema de Crenças do PT sobre Política de Desenvolvimento em 2006	173
Tabela 1 – Índice Heurístico de Identificação de Coalizões de Defesa – IHICD	86
Tabela 2 – Evolução da Intenção de Voto para a Eleição de 1994 (em %)	134
Tabela 3 – Aplicação do IHICD ao PT e ao PSDB	163

LISTA DE SIGLAS

- Acsp:** Associação Comercial de São Paulo.
- Alca:** Área de Livre Comércio das Américas.
- AP:** Ação Popular.
- Arena:** Aliança Renovadora Nacional.
- BC / BACEN:** Banco Central.
- BID:** Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Bird:** Banco Mundial.
- Bnde:** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.
- Bndes:** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Cebrap:** Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.
- Cepal:** Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, da ONU.
- CNC:** Confederação Nacional do Comércio.
- CNE:** Conselho Nacional de Economia.
- CNI:** Confederação Nacional da Indústria.
- CVRD:** Companhia Vale do Rio Doce.
- DEM:** Democratas.
- EUA:** Estados Unidos da América.
- FGV:** Fundação Getúlio Vargas.
- FHC:** Fernando Henrique Cardoso.
- Fiesp:** Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.
- FMI:** Fundo Monetário Internacional.
- Ibad:** Instituto Brasileiro de Ação Democrática.
- ledi:** Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial.
- Ipes:** Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais.
- IHICD:** Índice Heurístico de Identificação de Coalizões de Defesa.
- Ipea:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Iseb:** Instituto Superior de Estudos Brasileiros.
- JG:** João Goulart.
- JK:** Juscelino Kubitschek.
- JQ:** Jânio Quadros.
- MDB:** Movimento Democrático Brasileiro.
- OCDE:** Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

ONU: Organização das Nações Unidas.

PAEG: Plano de Ação Econômica do Governo.

PCB: Partido Comunista do Brasil. Após 1961, Partido Comunista Brasileiro.

PCBR: Partido Comunista Brasileiro Revolucionário.

PCdoB: Partido Comunista do Brasil.

PDS: Partido Democrático Social.

PDT: Partido Democrático Trabalhista.

PFL: Partido da Frente Liberal.

PIB: Produto Interno Bruto.

PL: Partido Liberal.

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PND: Plano Nacional de Desenvolvimento.

PPC: Programa de Pesquisa Científica.

PP: Partido Popular.

PPS: Partido Popular Socialista.

PSB: Partido Socialista Brasileiro.

PSD: Partido Social Democrático.

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira.

PSOL: Partido Socialismo e Liberdade.

PSTU: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado.

PT: Partido dos Trabalhadores.

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro.

PUC/RJ: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

PV: Partido Verde.

RBE: Revista Brasileira de Economia.

RCD: Referencial Teórico das Coalizões de Defesa.

SNI: Serviço Nacional de Informações.

Sumoc: Superintendência da Moeda e do Crédito.

TSE: Tribunal Superior Eleitoral.

UDN: União Democrática Nacional.

UFRJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

UNE: União Nacional dos Estudantes.

Unicamp: Universidade Estadual de Campinas.

USP: Universidade de São Paulo.

SUMÁRIO

Resumo	vii
Abstract	vii
Lista de Quadros e Tabelas	viii
Lista de Siglas	ix
INTRODUÇÃO	1
1 JUSTIFICATIVA DO TEMA E REVISÃO DE LITERATURA	4
1.1 Justificativa do Tema	4
1.2 Estudos sobre Mudanças Programáticas em Partidos de Esquerda	6
1.3 Estudos sobre Mudanças Programáticas no PT	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO	29
2.1 O Referencial Teórico das Coalizões de Defesa – RCD	29
2.1.1 Premissas do RCD	33
2.1.2 Panorama Estrutural do RCD	35
2.1.3 Aprendizado Orientado pela Política Pública e Mudanças em Políticas Públicas	37
2.1.4 Hipóteses do RCD	38
2.1.5 Revisões no RCD Resultantes de sua Aplicação em Estudos de Casos	40
2.1.5.1 Coalizões de Defesa: Composição, Estabilidade e Métodos de Análise	41
2.1.5.2 Estrutura do Sistema de Crenças	42
2.1.5.3 Subsistemas de Política: Delimitação, Desenvolvimento e Interação	44
2.1.5.4 Comportamento da Coalizão: Resolução do Problema da Ação Coletiva	45
2.1.5.5 Arenas Intergovernamentais Múltiplas e Estratégias das Coalizões para Influenciar Políticas	47
2.1.5.6 Aprendizado nas Coalizões e Fóruns Profissionais	48
2.1.5.7 Mudança Decisiva em Políticas	49
2.1.6 Um Programa de Pesquisa Progressivo	50
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	54

4 COALIZÕES DE DEFESA NO DEBATE ECONÔMICO BRASILEIRO	63
4.1 Primórdios do Desenvolvimentismo no Brasil	63
4.2 As Coalizões de Defesa sobre Política de Desenvolvimento do Brasil na Fase da Hegemonia Desenvolvimentista (1945 e 1964)	67
4.3 As propostas econômicas durante a interdição do debate, sob a ditadura militar (1964 a 1980)	95
5. AS PROPOSTAS ECONÔMICAS DO PT	104
5.1 Primórdios do Pensamento Econômico Petista	104
5.2 A Nova República, a Frente Brasil Popular e as Propostas Econômicas do PT nas Eleições Presidenciais de 1989: O Programa Democrático e Popular	116
5.3 O Plano Real e as Propostas Econômicas do PT nas Eleições Presidenciais de 1994: “Uma Revolução Democrática no Brasil”	130
5.4 A Chapa Lula/Brizola (“União do Povo – Muda Brasil) e as Propostas Econômicas do PT nas Eleições Presidenciais de 1998	139
5.5 O Programa da Vitória: as Propostas Econômicas do PT nas Eleições Presidenciais de 2002	146
5.6 A Política Econômica do Governo Lula e o Programa da Reeleição: as Propostas Econômicas do PT nas Eleições Presidenciais de 2006	153
6 COALIZÕES DE DEFESA, MUDANÇA PROGRAMÁTICA E APRENDIZADO POLÍTICO NA TRAJETÓRIA DAS PROPOSTAS ECONÔMICAS DO PT	161
6.1 Coalizões de Defesa na Trajetória Programática do PT	161
6.2 Aprendizado Político na Trajetória Programática do PT	170
6.3 A Trajetória Programática do PT à luz do RCD	174
CONCLUSÃO	176
REFERÊNCIAS	180

Introdução.

O objeto deste trabalho são as mudanças programáticas do Partido dos Trabalhadores – PT, entre as eleições presidenciais de 1989 e 2006, no tocante às suas propostas de política econômica, com foco na visão do partido sobre as estratégias para o desenvolvimento do País.

Seu objetivo é apresentar uma nova possibilidade de abordagem teórica, o Referencial das Coalizões de Defesa – RCD (*Advocacy Coalition Framework – ACF*, em inglês), para interpretar mudanças programáticas em partidos políticos, e avaliar em que medida o RCD se mostra operacional e promissor para enriquecer esse campo de investigação.

Trata-se de uma abordagem teórica desenvolvida na moderna análise de políticas públicas, especialmente sobre os processos de formulação, implementação e mudança nessas políticas. Ela considera as ideias como variáveis explicativas da análise, na medida em que põe especial relevo nas coalizões formadas, dentro de um domínio (subsistema) de política pública, por diversos atores políticos, na defesa dos respectivos sistemas de crenças. E enfatiza também o processo de aprendizado politicamente orientado desses atores e coalizões, ou seja, orientado pela própria experiência de implementação dessa política.

Para o RCD, o sistema de crenças de cada coalizão de defesa é organizado numa estrutura hierárquica tripartite em que os níveis mais profundos e permanentes frequentemente constroem (delimitam as possibilidades) das crenças mais específicas, superficiais e transitórias.

No nível mais profundo e estável, o **núcleo profundo** (*deep core*), estão as crenças normativas e ontológicas básicas, arraigadas, que extravasam o âmbito de uma política específica e muito dificilmente são modificadas. Num nível intermediário está o **núcleo da política** (*policy core*), que representa os compromissos normativos básicos da coalizão e as percepções causais referentes ao subsistema de política em que a coalizão atua. E, no nível mais superficial, os **aspectos secundários** compreendem as crenças concernentes à gravidade dos problemas ou à importância relativa de vários fatores, alcançando, usualmente, apenas parte de um subsistema.

Para o RCD, o núcleo da política é o cimento fundamental das coalizões de defesa, porque ele representa os compromissos empíricos e normativos básicos

num domínio de políticas. Assim, só ocorre uma mudança decisiva em políticas quando acontecem alterações no núcleo da política do sistema de crenças de uma coalizão.

O trabalho procura dialogar criticamente com os estudos que interpretam as mudanças programáticas em partidos como resultantes de uma racionalidade instrumental: como adaptações voltadas à melhoria de seus desempenhos eleitorais. E também com aquelas análises que julgam serem essas mudanças fundamentalmente explicadas pelos aspectos sócio-econômicos do contexto de atuação dos partidos, destinando, portanto, pouco ou nenhum papel às ideias e à dinâmica própria do sistema de crenças dos partidos nessas transformações.

A literatura sobre partidos políticos aponta diversas evidências históricas da inexorabilidade do processo de moderação e de adaptação políticas de partidos de esquerda de massas envolvidos na disputa eleitoral competitiva das democracias contemporâneas. Indaga-se aqui se, considerado o peso dessas circunstâncias gerais, moderadoras e adaptativas, não haveria outros fatores igualmente responsáveis pelas transformações observadas nesse processo.

Assim, o principal questionamento derivado do diálogo crítico com essa literatura é se a trajetória programática do PT explica-se tão somente por sua adaptação instrumental e pelo contexto sócio-econômico de atuação do partido, ou se exige, para sua melhor compreensão, uma investigação mais profunda da formação e do desenvolvimento do sistema de crenças petista.

Ao optar pelo segundo caminho, e recorrendo ao conceito de mudança decisiva em políticas, do RCD, investiga-se a **hipótese de que não houve mudança decisiva nas propostas de desenvolvimento do País que o PT defendeu, no período examinado.**

Nesse sentido, **as alterações programáticas verificadas teriam ocorrido em aspectos secundários**, ou apenas em parte do núcleo da política do sistema de crenças petista, e resultado das transformações econômicas do País.

Essa trajetória **seria resultado de um processo de aprendizado politicamente orientado**, apoiado em mudanças da compreensão do partido sobre os problemas do País, e também em sua adaptação a perturbações externas, destacando-se as profundas transformações ocorridas no cenário político e econômico mundial do período.

Para investigar isso, procedeu-se, inicialmente, a uma revisão da literatura sobre o debate econômico brasileiro no período histórico que precedeu à criação do PT, entre 1950 e 1980, caracterizado pela hegemonia do pensamento desenvolvimentista, para identificar aí, conforme o referencial teórico, as coalizões de defesa presentes e como elas influenciaram na formação do sistema de crenças petista sobre política econômica.

Em seguida, analisaram-se os principais documentos programáticos do PT, utilizando-se o método de análise de conteúdo de documentos públicos, apresentado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), para interpretar as propostas de política econômica defendidas pelo PT nas resoluções partidárias e nos programas eleitorais divulgados durante as campanhas eleitorais à Presidência da República entre 1989 e 2006.

Buscou-se identificar as características fundamentais dessas propostas, continuidades e rupturas entre elas, compreender os motivos que levaram a suas transformações e avaliar em que medida elas se afastaram das propostas originais do PT. Ao classificar essas propostas de acordo com o modelo analítico proposto, surgiu, inteligivelmente estruturado, o sistema de crenças petista, com a caracterização do respectivo núcleo profundo, do núcleo da política e de seus aspectos secundários, o que permitiu avaliar a hipótese formulada.

O texto está assim organizado: no capítulo 1, a seguir, após breve justificativa da escolha do tema, revisa-se, seletivamente, a literatura sobre mudanças programáticas em partidos políticos e no PT. No capítulo 2 é apresentado o Referencial Teórico das Coalizões de Defesa – RCD. O capítulo 3 apresenta os procedimentos metodológicos derivados do RCD empregados na pesquisa. No capítulo 4 utilizam-se essas ferramentas para identificar as coalizões de defesa presentes no debate econômico brasileiro que influíram na formação do pensamento econômico petista. O capítulo 5 apresenta a trajetória das propostas de política econômica do PT relacionando-as com as coalizões de defesa antes identificadas. No capítulo 6 interpretam-se os resultados encontrados no que respeita à influência das coalizões de defesa, ao aprendizado político e à mudança programática na trajetória das propostas do PT. Na conclusão, é feito um balanço do trabalho e são apontadas as perspectivas para essa abordagem em futuras investigações nessa área.

1 JUSTIFICATIVA DO TEMA E REVISÃO DE LITERATURA.

Neste capítulo indicam-se, sucintamente, as razões que levaram à escolha do tema para em seguida proceder-se a uma breve revisão da literatura julgada mais pertinente à sua abordagem: sobre modificações programáticas em partidos políticos, em particular os partidos de esquerda de massas, e sobre modificações programáticas no PT.

1.1 Justificativa do Tema.

O PT é, provavelmente, o partido político brasileiro com maior quantidade de estudos acadêmicos que o têm como objeto. Entretanto, a maior parte deles está voltada ao significado do partido na história e no sistema político e partidário brasileiro, à singularidade de seu tipo de constituição, suas origens e sua forma de organização. Entre os trabalhos mais importantes nessa última perspectiva estão os de Meneguello (1989) e Keck (1991). Poucos são os que enfocam especificamente a trajetória das definições programáticas do partido, e menos ainda os que abordam a trajetória das suas propostas de política econômica.¹ Este trabalho procura contribuir para o avanço dessa área de investigação. Num momento marcado pela presença de um governo federal liderado por um partido de esquerda, pela primeira vez na história do Brasil, fica evidente a relevância de reflexões sobre a trajetória das propostas econômicas desse partido.

Existem dois consensos bem estabelecidos na literatura acadêmica sobre o PT: (1) sua singularidade na história político-partidária brasileira (Meneguello (1989), Keck (1992), Abers (2000), Mainwaring (2001)); e (2) sua progressiva moderação/adaptação a esse sistema (Couto (1995), Mainwaring (2001), Amaral (2003), Diniz (2005), Lima (2007), Fleischer (2007)).

A singularidade do PT está no fato de ter sido criado fora do parlamento, “de baixo para cima” do sistema, com grande enraizamento em movimentos sociais populares, especialmente o sindical-operário, e de ter possibilitado, pela primeira

¹ Samuels (2004) considera que desde o livro de Keck (1991), forçosamente sobre a formação do partido, nenhuma pesquisa em inglês focalizou a evolução do partido como uma organização nacional e mesmo no Brasil, um único artigo acadêmico foi publicado desde então com essa perspectiva (Lacerda, 2002). Verificamos entre estudos acadêmicos, todavia, que abordam a trajetória programática do PT, sem ênfase nas propostas de política econômica: Azevedo (1995), Amaral (2003), Brandão (2003), Ribeiro (2004) e Sarti (2006). E com foco nas propostas de política econômica: Baia (1996), Árabe (1998) e Lima (2007).

vez, o acesso de vários desses movimentos à condição de protagonistas políticos importantes do País.²

Uma vez que o PT moderou progressivamente suas posições originais antissistema e adaptou-se ao sistema político como um ator institucional “normal”, que aconteceu com as bases dessa singularidade?

Samuels (2004) contesta a tese de que a institucionalização do PT o tenha feito perder seus laços com sua base popular, o movimento sindical e social mais contestador. Isso porque esses movimentos também teriam assumido posturas mais pragmáticas, como reflexo da reestruturação produtiva e do mercado de trabalho (fruto da globalização), e do crescimento relativo dos sindicatos de servidores públicos na base social do movimento sindical brasileiro. Assim, o PT não teria abandonado sua base sindical nem tido que escolher entre um discurso eleitoralmente mais pragmático e a manutenção dessa base. As mudanças do partido não o afastaram daqueles movimentos, nem o constrangeram a sacrificar votos por medo de perder seu apoio, como teria sugerido Mainwaring (2001).

Ainda que os argumentos de Samuels (2004) sejam plausíveis e persuasivos, o grau de polêmica existente na sua afirmação, por si só, já justifica o aprofundamento de estudos empíricos voltados a sua comprovação ou refutação.

Afinal, ao institucionalizar-se e moderar suas propostas, adaptando-se ao sistema político brasileiro, o PT alterou seu perfil social e ideológico? Teria, enfim, se transformado em mais um “partido-ônibus” ou “pega-tudo” no sentido de Kirchheimer.³

Além da tentativa de contribuir para o esclarecimento de questões dessa ordem, e do esforço voltado a uma ampliação dos estudos sobre uma parte ainda pouco explorada da história do PT, a escolha do tema deveu-se a uma preocupação de natureza metodológica: a de que as abordagens dominantes sobre mudanças partidárias têm relegado a segundo plano a questão do papel das ideias ou do sistema de crenças de cada partido nessas transformações. E têm negligenciado, também, a existência de um processo de aprendizado politicamente orientado,

² É interessante confrontar essa interpretação geral sobre a singularidade do PT com a apreciação crítica contrária, feita, ainda nos primeiros anos do partido, por um de seus mais influentes intelectuais fundadores (Oliveira, 1986).

³ Sobre o conceito de “partido-ônibus” ou “pega-tudo” e o debate em torno dele, ver Wolinetz (2002).

característico de uma arena de políticas públicas em que se defrontam coalizões de defesa.

Há ainda uma característica do PT que o torna um objeto de estudo particularmente interessante para uma abordagem baseada no quadro conceitual das coalizões de defesa: o fato de o partido abrigar, desde sua origem, diversas correntes político-ideológicas ou “tendências internas” (denominação adotada nos documentos oficiais do PT), por vezes com alto grau de divergências e até de polarização.⁴

A partir de uma tentativa de identificação da pré-história do pensamento econômico petista, ou seja, de suas matrizes intelectuais e maiores influências teóricas, com raízes fincadas entre as décadas de 1950 e 1980, busca-se avaliar, como se enfrentaram e se combinaram essas matrizes na formação o pensamento econômico do PT. E também como se deram, no caso específico desse partido, as pressões por moderação e adaptação política típicas da participação de partidos de esquerda de massas, por longos períodos, nos processos de disputas eleitorais da democracia partidária competitiva contemporânea.

1.2 Estudos sobre Mudanças Programáticas em partidos de esquerda.

As transformações políticas e programáticas de partidos de esquerda de massa são tema de vasta literatura nas ciências sociais. A começar da clássica tese de Michels (1982), apresentada no início do século XX, sobre a tendência universal e inexorável à oligarquização desses partidos, que ele chamou de “Lei de Ferro da Oligarquia”, e que, muito plausivelmente, pode ser aplicada ao caso do PT⁵. Afinal, um partido surgido em ligação orgânica com movimentos sociais populares – fato raro na história partidária brasileira – ao se tornar um dos mais influentes atores políticos do País e participar ativamente do jogo eleitoral e institucional viu-se –

⁴ O debate interno sobre as tendências acompanha igualmente o partido desde sua origem. Todavia só chegou aos documentos oficiais, de modo ainda incipiente, no 4º Encontro Nacional, em 1986, certamente sob o impacto do assalto a um banco em Salvador, em abril, por militantes do PCB (dissidência clandestina do PCB, de 1967) filiados ao PT. O tratamento amplo e sistemático do tema foi ocorrer em 1987, quando o 5º Encontro Nacional aprovou a “Resolução sobre Tendências”, regulamentando seu funcionamento e seus direitos, deveres e proibições no relacionamento com as estruturas do partido, os militantes e a sociedade em geral (Partido dos Trabalhadores, 1998, pp. 287 e 356).

⁵ Veja-se, por exemplo, Ribeiro (2008).

inevitavelmente, diria Michels – conduzido a um processo de gradativo e contínuo descolamento de suas bases sociais originais.

Esse processo pode ser observado na gradativa diminuição dos militantes oriundos de movimentos sociais populares, em especial do movimento sindical, entre os quadros dirigentes nacionais do partido e na cristalização de uma burocracia dirigente profissional. Tal evolução, já observada por Rodrigues (1990), fica bem caracterizada quando notamos que a primeira direção provisória do PT, a Comissão Nacional Provisória, de outubro de 1979, era praticamente toda constituída de militantes oriundos dos movimentos sociais de segmentos de baixa renda, em especial do movimento sindical. O mesmo ocorria com a Comissão Diretora Nacional Provisória, de junho de 1980 e com a primeira Comissão Executiva Nacional, de agosto de 1981. Já a Comissão Executiva Nacional eleita em setembro de 1997 possuía menos da metade dos seus membros com aquele perfil social.⁶

O fenômeno foi também observado, numa escala mais ampla, no perfil sócio-profissional dos delegados participantes dos Encontros Nacionais e Congressos do PT, com a presença crescente de servidores públicos e de dirigentes profissionalizados. Paralelamente, a cristalização de uma burocracia dirigente profissional acompanhou a perenização de alguns dirigentes com pouca ou nenhuma ligação originária com os movimentos sociais da base do partido.

Por outro lado, é possível relativizar a aplicação da tese de Michels ao caso do PT quando se pensa no fato, destacado por Rodrigues e Sadek (2004), de que a vitória eleitoral do partido e a eleição de Lula, em 2002, provocaram importante transformação na elite governante do País, graças à significativa alteração do perfil sócio-profissional nos escalões superiores do sistema político, fenômeno que eles caracterizaram como a “ascensão dos sindicalistas” na Câmara dos Deputados e no Ministério Lula.

Gramsci (1989) apontou na formulação de Michels as limitações do reducionismo e da superficialidade. No primeiro aspecto, por analisar a trajetória dos partidos descolada da história política de cada país. No segundo, por simplificar a tipologia dos partidos a partir de caracteres exteriores e genéricos, além de desconsiderar o componente de classe social na discussão da oligarquização.

⁶ Ver Partido dos Trabalhadores (1998).

Assim, no caso do PT, caberia questionar se as alterações na composição social e política do partido não teriam refletido, em alguma medida, as transformações sociais e políticas ocorridas no Brasil entre 1980 e 2002.

Gramsci apontou também a presunção de Michels sobre “seu achado” do papel burocratizador e oligarquizante do “chefe carismático”, algo que já estava em Weber, e mostrou que a fé carismática nas lideranças não era fruto de uma psicologia extravagante e megalômana, mas de uma concepção teórica que remontava a Lassalle, quando ele expunha aos operários renanos suas ideias sobre a organização do partido socialista.⁷ Nesse ponto, a abordagem de Gramsci aproxima-se muito da de Lênin, pois, ao contrário de Michels, que via uma flagrante contradição entre as intenções democráticas de muitos partidos de massas e sua realidade interna oligárquica, Gramsci defendia que *“uma é a democracia de partido, e outra a democracia no Estado: para conquistar a democracia no Estado pode ser necessário (ou melhor, é quase sempre necessário) um partido fortemente centralizado.”* (Gramsci, 1989, p. 108).

Curiosamente, as análises de Michels e de Gramsci se aproximam quando este aborda a estrutura dos partidos políticos nos períodos de crise orgânica (crise de hegemonia). Segundo ele,

ao analisar-se o desenvolvimento dos partidos é necessário distinguir: o grupo social, a massa partidária, a burocracia e o Estado-Maior do Partido. A burocracia é a força consuetudinária e conservadora mais perigosa; se ela chega a constituir um corpo solidário, voltado para si e independente da massa, o partido acaba se tornando anacrônico, e nos momentos de crise aguda é esvaziado do seu conteúdo social e permanece como que solto no ar (Gramsci, 1989, p. 56).

O episódio conhecido como “mensalão” – esquema de distribuição de recursos a partidos da base do Governo Lula –, cuja vinda à luz, em 2005, provocou a maior crise política do governo e uma das mais sérias crises da história do PT, é um bom exemplo da força consuetudinária, conservadora e perigosa, apontada por Gramsci nos partidos de massa. Sua descrição da burocracia partidária como um *“corpo solidário, voltado para si e independente da massa”* adéqua-se perfeitamente ao estupor de que boa parte dos militantes do partido foi tomada quando desvelados

⁷ “Em todos os lugares que fui ouvi da boca dos operários discursos que podem ser resumidos na frase seguinte: Nós devemos, de todas nossas vontades dispersas, forjar um martelo e colocá-lo nas mãos de um homem cuja inteligência, caráter e dedicação nos sejam uma garantia de que com o martelo ele baterá forte” (Michels, 1982: 108).

os métodos de financiamento de campanhas eleitorais e de apoio ao governo adotados pela direção partidária.⁸

Em reflexão sobre a crise partidária vivida naquele ano, numa análise mais próxima de Michels que de Gramsci e de Lênin, e reveladora da mudança radical nos parâmetros sobre democracia da esquerda mundial e brasileira, uma importante intelectual petista afirmou, que

o PT só poderá ser sujeito político republicano se o aparelho burocrático em que se converteu for destruído de cima para baixo, se suas direções e suas ações forem públicas e de pleno conhecimento público, pois só poderá refazer os laços com os agentes democráticos se ele próprio estiver estruturado democraticamente... (Chauí, 2006, p. 83).

Mas a análise de Gramsci fornece ainda outros elementos úteis ao estudo da trajetória do PT aqui proposto:

os partidos nascem e se constituem em organizações para dirigir a situação em momentos historicamente vitais para as suas classes; mas nem sempre eles sabem adaptar-se às novas tarefas e às novas épocas, nem sempre sabem desenvolver-se de acordo com o desenvolvimento do conjunto das relações de força (...) no país a que pertencem ou no campo internacional” (ibidem).

Dessa perspectiva, as mudanças programáticas observadas no PT teriam sido boas adaptações “às novas tarefas e às novas épocas”? Estiveram de acordo com a relação de forças brasileira e mundial? São questões instigantes que colaboraram com a orientação desta investigação.

No final dos anos 1970, um importante herdeiro intelectual de Gramsci, o eurocomunista Umberto Cerroni, acrescentou novos elementos relevantes para a presente análise. Dialogando com as teses do fim das ideologias e da crise dos partidos políticos, ele notou como ficara para trás a época de se ver o programa dos partidos políticos como uma *“invenção doutrinária deduzida de textos catequéticos”*, e que, com as mudanças havidas e outras ainda em curso no mundo, o programa político dos partidos tornava-se, cada vez mais, uma peça de curto prazo, incorporando análises complexas e a pesquisa científica, que o partido não pode produzir sozinho (Cerroni, 1982, p. 25).

Ou seja, tem-se aí uma abordagem que incorpora o conhecimento técnico e científico como variável explicativa das mudanças programáticas, algo que se aproxima do referencial teórico-metodológico aqui adotado e apresentado adiante.

⁸ Sobre o episódio do “Mensalão” ver Lima (2006) e também Miguel & Coutinho (2007).

Retomando aspectos desse debate e analisando a experiência dos partidos socialistas de massas europeus, durante a constituição dos sistemas políticos democráticos competitivos, Offe (1984) aponta as consequências organizativas e programáticas de sua conversão em partidos competitivos:

A forma política do partido competitivo, voltada para a conquista do poder governamental, que conduziu, sobretudo no caso da social-democracia, à perda quase absoluta do componente “movimento social”, fracassa na função característica dos velhos partidos de classe e ideológicos, a justificação das identidades coletivas. A prática dos partidos, destacados dos contextos sociais vitais, e modernizados do ponto de vista organizatório, silencia no tocante a questões fundamentais... (Offe, 1984, p. 300).

Entre esses silêncios, estaria a indefinição de uma estratégia programática e governamental baseada na posição social representada pelo partido, já que *“a tática do partido competitivo tem como objetivo ser aceitável ‘para todos’”*.

Por outro lado, Offe adverte que,

A crítica política de esquerda contra o princípio do partido competitivo e popular pressupõe, muitas vezes, que ainda exista ou pelo menos que ainda seja possível um agregado de classes suficientemente unitário, e capaz de expressar sua vontade, ao qual os partidos “revisionistas” só não se dirigem de forma exclusiva e explícita, pela sua falta de perspectiva revolucionária, e por sua obsessão com a “responsabilidade governamental”. (ibidem, p. 307).

Segundo Offe, essa crítica não tem fundamentos sólidos, seja porque ignora o processo objetivo de desagregação da base unitária da “classe trabalhadora”, seja porque o disfarça mediante o recurso a uma suposta unidade essencial, que não corresponde à experiência real nem à auto-interpretação social dos assalariados de carne-e-osso.

Portanto, qualquer tentativa de aproximação da trajetória de moderação e de adaptação política dos partidos socialistas de massas europeus ao caso do PT deveria levar em conta que o contexto no qual surgiu esse partido não era caracterizado por uma “base unitária da classe trabalhadora”, diferentemente do que se verificou no início da trajetória daqueles partidos do velho continente.

Pode-se ainda perceber um interessante paralelo entre a análise de Offe e a reflexão de um importante economista, fundador do PT, em balanço que faz de uma das primeiras e mais decisivas experiências administrativas do partido, a prefeitura de São Paulo, entre 1989 e 1992:

Durante toda a minha vida de militante de esquerda fiquei intrigado pelo fato de governos eleitos sobre plataformas de mudanças profundas quase sempre acabarem realizando muito menos do que deles se espera. (...) A acusação de traição pode em alguns poucos casos ser verdadeira, mas sempre me pareceu absurdo generalizá-la. (...) Confesso neste livro que,

tanto quanto os demais, alimentei expectativas ilusórias sobre o governo que vim a integrar. Que nossas expectativas eram irrealistas e nosso programa ingênuo era totalmente desconhecido por mim quando aceitei o convite de Luiza Erundina de integrar o seu governo. A dura realidade esfrangalhou as ilusões... (Singer, 1996, pp. 10-15).

Offe encerra sua análise afirmando que a crítica de esquerda ao sistema político das democracias de massas contemporâneas estacionou na rejeição dos dois métodos da unificação política: o do partido competitivo, sem qualquer resquício de movimento social e reduzido a mero coletor burocrático de votos, e o modelo do partido leninista de funcionários. E considera maduras as condições históricas para o surgimento de um partido como *“um instrumento inteiramente capaz de canalizar para as lutas extra-parlamentares um volume de apoio manifestado em campanhas eleitorais e debates parlamentares, dificilmente mobilizável por conflitos isolados”*. (ibidem, p. 310).

Curiosamente, o partido de “novo tipo” de Offe deveria constituir-se numa estratégia de “braço parlamentar” dos novos movimentos sociais. Algo bastante semelhante ao PT, em seus primeiros anos, como caracterizado por algumas de suas primeiras intérpretes acadêmicas, como Meneguello (1989) e Keck (1991).⁹

De qualquer forma, a trajetória das propostas de política econômica do PT parece corroborar as duas teses centrais de Przeworski (1989) sobre a trajetória dos partidos socialistas nas democracias capitalistas: a de que no processo de competição eleitoral, esses partidos são forçados a solapar a organização dos trabalhadores como classe; e a de que compromissos entre trabalhadores e capitalistas sobre questões econômicas são muitas vezes preferidos pelos trabalhadores a estratégias mais radicais.

Segundo Przeworski (1989, p. 52), a socialdemocracia não tinha, até a década de 1930, uma política econômica própria para implementar, num governo de minoria parlamentar onde, não podendo, pelo voto, socializar os meios de produção, teria forçosamente que “administrar o capitalismo”. Essa política econômica alternativa só surgiu com a grande depressão e a revolução keynesiana, que forneceram o novo paradigma de intervenção estatal anticíclica para assegurar o pleno emprego e enfrentar a crise econômica.

⁹ Sobre a visão do PT como “braço parlamentar” dos movimentos sociais, ver também a Carta Eleitoral do partido, aprovada em seu 2º Encontro Nacional, em 1982, e ainda Reis Fº (2007), especialmente a seção 2. “As Metamorfoses”.

Analogamente, a análise das primeiras propostas de política econômica do PT nos permite levantar a hipótese adicional de que o PT não possuía, então, uma proposta de política econômica efetivamente alternativa, já que vários dos mecanismos propostos de intervenção estatal ou já haviam sido ou viriam em breve a ser adotados por governos aos quais o PT fez oposição. Isso porque a maioria desses mecanismos situava-se fundamentalmente nos marcos do keynesianismo.

Dentro do debate sobre os dilemas contemporâneos da representação política, Manin (1995) aporta uma abordagem útil à discussão sobre as tendências de adaptação política de partidos de massa. De sua comparação entre os três tipos-ideais de governo representativo (o parlamentar, a “democracia de partido” e a “democracia do público”), confrontada com a trajetória dos programas do PT, resulta a questão de se as mudanças ali ocorridas poderiam ser consideradas um caso de transição da esfera da “democracia de partido” para a da “democracia do público”. Especialmente se pensarmos na progressiva adaptação das propostas do PT à figura do “eleitor flutuante” (em contraposição ao eleitor ideológico ou partidário) e à presença central dos meios de comunicação de massa como intermediadores da relação entre representantes e representados.

Nos anos 1990, após uma década de ampla e incontestável hegemonia neoliberal, a fadiga do receituário da nova direita anunciou-se quando partidos de esquerda obtiveram vitórias eleitorais expressivas nos principais países capitalistas avançados da Europa. Todavia, isso não se traduziu em grandes mudanças em termos de políticas econômicas. Ao contrário, os governos daí resultantes empreenderam políticas econômicas em muitos aspectos semelhantes àquelas contra as quais lutaram em todo o período do domínio neoliberal: os trabalhistas britânicos adotaram postura rígida com a inflação; os socialistas franceses privatizaram num ritmo até mais acelerado que seus predecessores conservadores; e as tentativas dos social-democratas alemães, liderados por Lafontaine, de levar o Bundesbank a uma postura mais expansionista, não resistiram seis meses, durante o governo Schroeder (Glyn, 2001).

A explicação para o fenômeno pode ser buscada, entre outros aspectos, em algo que já havia sido apontado por Offe: mudanças estruturais no perfil da base social e eleitoral dos partidos de esquerda, como a perda da centralidade dos trabalhadores manuais nas sociedades europeias, no final do século XX, passando a

representar pouco mais de 1/4 da população, na média, de cada país. Somadas a isso, mudanças importantes de ordem demográfica teriam desintegrado os eleitorados tradicionais da esquerda, obrigando-a a adotar políticas mais amplas e pouco diferenciadas das políticas da direita (Anderson, 1996, p. 20).

Ao observar que partidos de base operária adaptaram-se aos desafios impostos pelo neoliberalismo de maneiras muito diversas, nas décadas de 1980 e 1990, Levitsky (2001) aponta as dificuldades das abordagens centradas no ambiente externo para explicar variações de comportamento entre partidos submetidos a condições exteriores similares.

Para ele também são problemáticas as abordagens centradas na atuação das lideranças, por menosprezarem a forma como as estratégias dos líderes são encorajadas ou limitadas pelo contexto político institucional em que operam. Levitsky propõe, então, uma abordagem organizacional da adaptação partidária, integrando a mudança ambiental com a atuação das lideranças, colocando estas na interseção entre o ambiente externo e a dinâmica interna da organização.

Desse modo, oferece um modelo prático de classificação dos partidos, baseado nas variáveis de grau de ligação com as massas (enraizamento social) e grau de “rotinização” (institucionalização) das normas e procedimentos internos (burocráticos).

Ademais, contrariamente ao pressuposto dominante na literatura sobre mudança partidária, quanto à existência de um dilema entre flexibilidade estratégica e enraizamento social, Levitsky sugere que apenas nos partidos com elevado grau de institucionalização burocrática – tal como o PT – as lideranças estariam sujeitas àquele dilema.

Como visto, Samuels (2004) contesta esse argumento, no que respeita ao PT, no sentido de que o partido, embora com elevado grau de institucionalização burocrática, não teria abandonado sua base social ao adaptar suas posições ao sistema político.

Em outro trabalho, Levitsky (2003) procura aplicar essa literatura sobre transformação de partidos de base trabalhista, até agora predominantemente europeia, aos casos de organização partidária na América Latina. Segundo ele, o declínio do modelo keynesiano de política econômica, a partir do final dos anos

1970, impôs um duplo desafio aos partidos baseados nos trabalhadores organizados: de um lado o desafio programático e de outro o desafio de coalizão política. O colapso do sistema de Bretton Woods, o crescimento da integração econômica mundial e o choque do petróleo dos anos 70 erodiram os fundamentos da ordem econômica do pós-guerra. Esse processo foi exacerbado na América Latina, por força da crise da dívida externa nos anos 80, que impôs severas restrições e constrangimentos às políticas econômicas adotadas por seus países, praticamente eliminando a possibilidade de implementação das políticas trabalhistas tradicionais.

Do ponto de vista das coalizões, Levitsky considera que para manter sua viabilidade, os partidos de base trabalhista contemporâneos têm que proceder a um duplo ajuste: primeiro, quando no governo, constrangidos a abandonar elementos-chave de seus programas socioeconômicos tradicionais, o de migrar para o centro político. Segundo, para evitarem uma subordinação fatal a uma base social cada vez mais estreita, precisam rearticular suas velhas ligações com os trabalhadores e classes baixas. Na maioria dos casos isso implicou na redução da influência dos trabalhadores organizados e na ampliação do esforço dos partidos em capturar larga parcela de votos dos setores informais e de classe média.

Pode-se confrontar essa interpretação com os resultados encontrados por Remmer (2002) ao comparar as políticas macroeconômicas e performances de diversos países da América Latina, a partir de um modelo teórico que enfatiza o relacionamento complexo entre controle partidário do governo, força do movimento sindical e competição eleitoral.

Ela considera que, contrariamente à visão de que a internacionalização da economia mundial restringiu as possibilidades de os atores domésticos influenciarem as políticas públicas, a performance macroeconômica latinoamericana contemporânea reflete fortemente o papel das instituições políticas domésticas, especialmente dos partidos políticos e sindicatos de trabalhadores, na definição das políticas públicas e em sua performance.

Abordando especificamente o caso do PT, Miguel e Machado (2007) caracterizaram a trajetória do partido como caso típico de adaptação política de um partido de esquerda de massas aos constrangimentos impostos pelos sistemas partidários concorrenciais das democracias contemporâneas. Ao passar de uma

posição secundária no sistema político para a de referência central da esquerda e alternativa efetiva de poder, “o PT mudou seu discurso, suas práticas e seu programa. O sucesso eleitoral impôs sua pedagogia aos petistas”, substituindo-se o principismo e o sectarismo das origens pelo pragmatismo eleitoral, a moderação e a acomodação às práticas políticas vigentes.

O que se percebe no conjunto dessas abordagens sobre mudanças programáticas em partidos políticos e, mais especificamente, nos partidos de esquerda de massas, é uma tendência a se explicar essas mudanças basicamente pelos aspectos sócio-econômicos dos respectivos contextos de atuação partidária.

De outra parte, há aquela linha interpretativa que enxerga esse processo como resultante de uma racionalidade instrumental: como adaptações dos partidos voltadas à melhoria de seus desempenhos eleitorais.

Nos dois casos, destina-se pouco ou nenhum papel à dinâmica própria das ideias ou do sistema de crenças de cada partido nessas transformações.

Evidentemente, não se pretende aqui que os aspectos enfatizados pela literatura não devam ser levados em conta, mas sim que devem ser complementados por um enfoque que considere a influência de outros fatores igualmente responsáveis pelo comportamento partidário e por suas mudanças programáticas. Entre esses fatores estaria a existência, por um lado, de um sistema de crenças que constrange essas mudanças e, por outro, de um processo de aprendizado politicamente orientado, característico de uma arena de políticas públicas em que se defrontam coalizões de defesa divergentes.

A esse respeito, a propósito do PT, Samuels (2004) considera que embora fatores externos sejam importantes para explicar a mudança do PT (tais como mudanças no contexto ideológico global e na conjuntura internacional), eles são insuficientes para explicar completamente a trajetória de mudança do PT. Para ele, instituições internas de recrutamento de liderança e de responsabilidade fornecem a chave para entender a transformação do partido.

Já Mainwaring (2001) sustenta, a partir de dados de pesquisas eleitorais, que embora o partido defendesse uma retórica de classe, suas bases políticas têm sido extremamente heterogêneas desde pelo menos 1985, como sugerem as origens sociais do apoio ao seu candidato à Presidência da República em 1989 e 1994.

Segundo Mainwaring (2001), por ocasião de seu estudo, o PT conquista mais votos nos segmentos sociais de melhor situação financeira e nível educacional mais elevado. Assim, não se constituindo as classes sociais como atores políticos específicos, torna-se pouco relevante o voto de classe e débil um modelo analítico que conceba os partidos como expressão direta das classes sociais. E, finalmente, questiona a aplicação da hipótese da escolha racional ao comportamento do PT:

O comportamento do PT é compatível com as expectativas dos institucionalistas históricos que afirmam que as organizações têm uma série de objetivos que não se encaixam facilmente no conjunto único de preferências ordenadas que muitos teóricos da escolha racional defendem. Na visão dos institucionalistas, as organizações têm dinâmicas, procedimentos e normas internas possivelmente difíceis de mudar, mesmo que tal mudança pudesse melhorar sua capacidade de maximizar certos objetivos (...). Essa perspectiva teórica põe em dúvida a noção de que o comportamento institucional é necessariamente funcional, adaptativo, eficiente ou maximizador de utilidades (Mainwaring, 2001, p. 218).

Essa perspectiva sobre o PT aproxima-se da abordagem aqui empreendida sob o prisma das coalizões de defesa, especialmente quanto à existência, entre os atores políticos, de uma estrutura de objetivos complexa e de uma capacidade de processamento de informações limitada, envolvendo filtros (ideológicos) de percepção, como se verá adiante, no capítulo 2.

Assim, a pesquisa procurou verificar se a trajetória programática do PT explica-se tão somente por sua adaptação instrumental e pelo seu contexto sócio-econômico de atuação, ou se exige, para sua melhor compreensão, uma investigação mais profunda da formação e do desenvolvimento do sistema de crenças petista.

Com respeito às ferramentas de pesquisa para alcançar os objetivos aqui propostos, Budge (2008, p. 15), ao focalizar os programas eleitorais para analisar mudanças programáticas em partidos, salientou a importância da análise interna daqueles programas e o papel que cumprem nos processos políticos nacionais, acrescentando que eles constituem declarações autênticas de preferências ao invés de meros instrumentos de barganha eleitoral. Assim, a convicção de que tais textos têm efeitos sobre o mundo externo impõe a necessidade de investigações mais sistemáticas sobre eles.

Para Budge (2008) os programas eleitorais têm interesse não apenas por sua influência na ação governamental, mas também pela sua contribuição ao

sucesso eleitoral dos partidos, à formação de coalizões e para o estudo das restrições e limites às escolhas de atores racionais.

Budge (2008, p. 415), reconhece que a análise dos programas em si não fornece respostas conclusivas gerais sobre as questões ligadas às ideologias partidárias, nem dispensa o recurso a outros materiais (pesquisas de opinião, enquetes, etc.), mas tem contribuído, por exemplo, para a revisão de hipóteses tradicionais sobre o comportamento político, especialmente no que se refere à importância da ideologia para a formação de coalizões governamentais.

Com base na experiência dos partidos estadunidenses e na literatura acadêmica sobre eles, Gerring (1998) considera que raramente os cientistas políticos os têm estudado sob o prisma das ideias, dando pouca importância ao conteúdo dos documentos partidários e ao conteúdo e à história das respectivas ideologias. E mesmo nos estudos empíricos sobre o papel da ideologia na estruturação do voto, na mobilização de ativistas e na criação de políticas públicas a preocupação com verdades generalizáveis tem precedido a busca por verdades específicas, historicamente contingentes (Gerring, 1998, 287 et seq.).

Ao criticar análises que selecionam seus dados de acordo com a adequação destes à teoria adotada, Gerring (1998) aponta que as abordagens acadêmicas dominantes sobre partidos políticos nos EUA, por aceitarem como dado o caráter não-ideológico desses partidos, passaram a dar pouca atenção ao conteúdo de suas ideologias. E, defendendo uma retomada da noção burkeana de partidos, conclui que se não os tratarmos como organizações propositivas, nunca entenderemos o que eles significam.

Essa advertência é tanto mais importante aqui por estarem sendo cada vez mais frequentes análises que apontam o esmaecimento das ideologias entre os partidos brasileiros e até mesmo um processo de “americanização” de nosso sistema partidário, rumando para um virtual bipartidarismo – ainda que preservada sua estrutura institucional clientelística “barroca” (Vianna, 2006, p. 180), embora outros autores vejam no processo uma polarização situada, principalmente, no “*confronto de diferentes concepções sobre o papel do Estado e a agenda de desenvolvimento*” (Meneguello, 2002A, p. 168).

Numa linha metodológica aproximada da empreendida neste trabalho, Gerring (1998) defende a retórica das eleições presidenciais como uma das fontes mais adequadas para superar as dificuldades inerentes ao estudo do conteúdo das ideologias partidárias.

Daí, também, que a escolha metodológica de Gerring (1998) seja pela análise de conteúdo dos documentos partidários. Um procedimento derivado dessa escolha é a construção de categorias retiradas dos assuntos explicitamente identificados pelos partidos como aqueles que revelam suas diferenças com outros partidos e suas mudanças ao longo do tempo e que possam servir para testar hipóteses específicas sobre as ideologias partidárias.

Gerring (1998) conclui reconhecendo as limitações desse tipo de abordagem, que nunca conseguirá esgotar o vasto e complexo campo das ideologias partidárias, nem escapar da inerente natureza interpretativa de qualquer estudo sobre ideologia. Mas nem por isso deixa de afirmar que, dessa perspectiva, as palavras falam mais alto que as ações, porque revelam mais efetivamente o significado das ações para os que as realizam.

Assim, quanto à seleção das fontes investigadas, a presente pesquisa orienta-se pela linha de investigação sugerida por Budge (2008), quanto à importância da análise interna dos programas eleitorais para identificar o sistema de crenças petista e acompanhar a mudança programática do partido. E também pela perspectiva de Gerring (1998), dando especial atenção à retórica das eleições presidenciais.

De outra perspectiva, igualmente útil para as reflexões desta pesquisa, o estudo sobre a disseminação das ideias econômicas, Colander e Coats (1989) traçam instigante painel sobre como essas ideias se disseminam entre diferentes tipos de público: economistas, leigos e formuladores de políticas; além de abordar como se financia essa disseminação.

De modo similar, em estudo teórico sobre a aceitação e a disseminação das ideias e políticas econômicas keynesianas, no século XX, Hall (1989) identifica três principais abordagens sobre o fenômeno: as centradas nos economistas, as centradas no Estado e aquelas centradas nas coalizões políticas, que incorporam os grupos políticos e sociais no contexto explicativo das políticas econômicas.

Essa última abordagem, desenvolvida recentemente por Peter Gurevitch, enfatiza que as políticas econômicas precisam mobilizar suporte em amplas coalizões de grupos econômicos de cujos votos e boa vontade dependem os políticos eleitos (Hall, 1989, p. 12).

No mesmo livro, Gurevitch assinala que a adoção de políticas econômicas (como o keynesianismo) não é um problema apenas de história das ideias, mas de sociologia política. Boas ideias econômicas não vencem sempre. Para se transformarem em políticas precisam da mobilização de consenso a seu favor. Daí porque somente o exame do processo político subjacente permite explicar a adoção de certas ideias e sua transformação em políticas econômicas. No caso específico do keynesianismo, ele aponta a coalizão formada por fazendeiros e associações trabalhistas como essencial à vitória e preponderância, no pós-guerra, daquelas políticas econômicas intervencionistas (Gurevitch, 1989, p. 87 et. seq.).

Como veremos adiante, trata-se de abordagem também aproximada da empreendida neste trabalho, na medida em que encara a trajetória de propostas econômicas como resultado de um processo político em que atores coletivos (coalizões) se empenham pela mobilização de consensos que tornem vitoriosas as políticas que defendem.

1.3 Estudos sobre Mudanças Programáticas no PT.

Como dito inicialmente, a literatura sobre o PT é vasta. Por força do objeto da presente investigação, concentra-se a breve revisão a seguir nos estudos mais pertinentes ao debate sobre as mudanças programáticas no PT.

Em estudo voltado à análise da trajetória programática do partido, Azevedo (1995) localiza na convivência contraditória entre a matriz ideológica leninista e a social-democrata dentro do PT a origem das dificuldades do partido em definir um perfil ideológico coerente. Segundo ele, essa clivagem ideológica, responsável por impasses na constituição do projeto político do PT, *“não se confunde com as vertentes (sindicalistas, cristãos e esquerda) nem com os blocos ou facções (Articulação e ‘tendências minoritárias’), mas permeia todos esses cortes”*. Para ele, no projeto político do PT

não é satisfatório, em particular, o tratamento dado às relações entre a democracia e o socialismo. Não se define o que sejam, se são sinônimos, se são condição um para o outro, se é aceitável a hipótese de haver socialismo sem democracia e, principalmente, democracia sem socialismo. Não se ilumina, por decorrência, a meta anunciada pelo partido: o socialismo democrático (Azevedo, 1995, p. 10).

Comparando os programas de governo apresentados pelo PT nas eleições presidenciais de 1989 e de 1998, Amaral (2003) considera que na primeira ficava clara *“a relação das propostas com os objetivos socialistas do partido e a ambígua relação que a agremiação demonstra ter com a democracia vigente no país”*. Enquanto que, em 1998, *“o programa de governo abandona as questões mais ideológicas, como o caráter socialista e transformador do partido, e passa a ser mais sucinto, centrado em propostas específicas e projetos aplicados em administrações petistas”* (Amaral, 2003, p. 18).

Seguindo os passos de Azevedo (1995), Amaral também percebe ambiguidades e contradições nas definições programáticas do PT em 1989, como, por exemplo, ao reafirmar seu compromisso com a democracia, ao mesmo tempo em que faz da participação popular um *“remédio para quase todos os problemas brasileiros”*, sem explicar como seria realizada a articulação entre democracia direta e democracia participativa, *“ou como se articulariam os ‘conselhos populares’ com instituições pré-existentes, como o Parlamento e os partidos políticos”*. Ou seja, tudo estaria alicerçado na *“magia da participação”* (Amaral, 2003, pp. 94-95).

Embora o autor reconheça que há naquele programa de governo um compromisso do partido com a afirmação da democracia como caminho para as transformações desejadas, considera que o programa apontava para *“a implantação de alguns dispositivos – não muito claros – para ‘aperfeiçoar’ o sistema democrático”* (Amaral, 2003, p. 97).

Amaral destaca ainda uma questão essencial para a compreensão das mudanças ocorridas nos programas de governo do PT nesse período: a influência exercida pelas experiências administrativas do partido, tanto em prefeituras quanto em governos estaduais. Era de se esperar que o partido aprendesse com suas próprias realizações, limitações e desafios enfrentados ao pôr em prática suas propostas políticas.

Analisando a gestão do partido na prefeitura de São Paulo (1989-1992), Couto (1995) já observara que as experiências administrativas fizeram o PT migrar

de uma posição movimentista e revolucionária para a de partido governante, com responsabilidades conciliadoras de interesses sociais conflitantes, além de abrir o partido para a necessidade de ampliar suas alianças eleitorais e governativas.

Numa abordagem sartoriana, Ribeiro (2004A) assinala que o PT pode ser caracterizado como um partido antissistema e irresponsável desde sua fundação até meados dos anos 90:

Após pressões externas e mudanças internas, que eclodiram na metade dos anos 90, o PT passaria a ter uma atitude diferente em relação ao sistema político nacional, legitimando-o; somente a partir daí foi possível à agremiação rumar em direção ao centro político nacional, atraindo novos aliados e adotando um discurso sobremaneira mais amplo e agregador do que o das campanhas anteriores". Assim, "a apreensão da alteração da atitude petista em relação ao sistema político no qual sempre operou fornece muitas respostas a perguntas concernentes a várias re-definições de rumos do partido. (Ribeiro, 2004A, p. 1).

Nesse sentido, a clivagem ideológica entre leninismo e social-democracia, presente no PT, responsável por suas ambiguidades e contradições programáticas – de que falavam Azevedo (1995) e Amaral (2003) –, teria sido resolvida com o triunfo da social-democracia no partido, ficando pelo caminho o projeto de um "socialismo democrático", contra a ordem ou antissistema. Sobre isso, Amaral (2003) observa, citando a análise de Panebianco para os países da Europa Ocidental, que

a ampliação do discurso petista às custas da 'desideologização' de seu programa (...) está diretamente relacionada com o aumento da competitividade eleitoral [sendo essa desideologização] um dos principais elementos da transformação dos partidos de massa em agremiações profissionais-eleitorais. (Amaral, 2003, p. 156).

E levanta três hipóteses explicativas para a vitória do paradigma social-democrata no PT: a mudança ambiental provocada pela maior participação petista na esfera institucional, a correspondente mudança na base social dos militantes do partido e a conjuntura mundial marcada pelo fim do "socialismo real", que acabou reforçando as posições social-democratas dentro do PT.

Entre os trabalhos voltados às propostas de política econômica apresentadas pelo PT, Baia (1996) analisa as propostas oficiais do partido para a economia, no período compreendido entre 1979 e 1994. Partindo de uma investigação sobre a história do conceito de socialismo no mundo e no Brasil, o

autor procura identificar as matrizes do “socialismo petista”, iniciando pela análise dos documentos da pré-história do PT.¹⁰

Ele vê uma orientação reformista no primeiro programa econômico do PT, aparecido em janeiro de 1982.¹¹ Ao mesmo tempo em que colocava como objetivo fundamental do partido, a “longo prazo”, a eliminação da propriedade privada dos meios de produção, e recusava qualquer intenção de gerir o capitalismo e suas crises, o documento rejeitava explicitamente a tese do “quanto pior, melhor”, de que a revolução fosse sempre obra de desesperados. Defendia, portanto, os avanços e conquistas pontuais do dia-a-dia, por corresponderem a necessidades da classe trabalhadora e por reforçarem as lutas pelos objetivos estratégicos do partido, inclusive o socialismo.

Para Baia, o período que vai de 1983 a 1987 é pouco fértil do ponto de vista de novas elaborações programáticas. O momento mais significativo teria sido o 4º Encontro Nacional, em junho de 1986, cujas resoluções seriam *“o último documento a tratar o socialismo como objetivo final sem estabelecer qualquer tipo de etapa intermediária. Porém as preocupações com a transição já começam a estar presentes, correspondendo ao amadurecimento do partido”* (Baia, 1996, p. 51).

O 5º Encontro Nacional do PT, realizado em dezembro de 1987, produziu, na opinião de Baia,

uma revolução no discurso quanto aos objetivos finais, os meios e a ação política. As contribuições maiores dessa reunião foram os conceitos de “governo democrático-popular e programa democrático popular”, que não seriam ainda o “socialismo”. Essas novidades teóricas introduziam uma mediação entre o objetivo final “socialista” e as realizações possíveis em caso de uma vitória eleitoral, que fatalmente teria que respeitar limites políticos, econômicos e constitucionais. Mas, ainda assim, o problema de definir o objetivo último e qual a natureza do “socialismo” que se pretendia atingir continuava de pé (Baia, 1996, p. 54).

Para Baia, o 7º Encontro Nacional do PT, realizado em 1990, já sob o impacto da queda do Muro de Berlim e do desmoronamento da União Soviética e do “socialismo real” do leste europeu,

marca um momento de defensiva das concepções “revolucionárias”. A busca de uma via intermediária entre mercado e planificação aponta para uma formulação “keynesiana”, algo como uma “economia social de

¹⁰ São eles a Tese de Santo André – Lins, aprovada no 9º Congresso dos Metalúrgicos do Estado de São Paulo, de janeiro de 1979, a Carta de Princípios do Movimento Pró-PT, de maio do mesmo ano, a Declaração Política da Comissão Nacional Provisória Pró-PT, de outubro de 1979, e o Manifesto de Lançamento do partido, de fevereiro de 1980.

¹¹ “O PT e a Economia: Projeto de Programa Econômico”. Para um resumo, ver Gadotti e Pereira (1989, pp. 99-102).

mercado”, que seria a forma econômica da “terceira via” política, nem “reformista” nem “revolucionária” (Baia, 1996, p. 60).

Finalmente, Baia considera que o 1º Congresso do partido, realizado em dezembro de 1991, representou uma tentativa de leitura pós-marxista do socialismo, consolidando a proposta de uma terceira via, nem social-democrata, nem comunista, com a introdução do conceito de “mercado orientado socialmente”. O documento final do Congresso teria apontado *“para o abandono do quadro teórico ‘marxista’ e uma reconciliação com o ‘mainstream’ da teoria econômica, com pronunciado viés ‘keynesiano’*”. Nesse sentido, teria marcado uma ruptura com o passado das formulações do PT, mas, pela necessidade de fazer concessões aos “revolucionários” do partido, como condenar explicitamente a social-democracia, a ruptura ficou pela metade. E Baia provoca: *“como toda revolução inacabada, o 1º Congresso também teve o seu ‘Termidor’, no caso os 8º e 9º Encontros do PT*”, os únicos hegemonizados pela esquerda do partido. Neles, o surgimento da ideia da “revolução democrática” trouxe de volta propostas como os “conselhos populares”, vistos por Baia como *“alternativa aos mecanismos da ‘democracia representativa’*” (Baia, 1996, pp. 61-63).

Analisando a posição do partido sobre a dívida externa no programa de governo de 1989, Baia considera que as propostas apresentadas – romper com o FMI e suspender o pagamento, realizar uma auditoria e renegociar a dívida politicamente em fóruns internacionais – *“apesar da retórica rupturista, são, de fato, uma solução de compromisso entre ruptura e negociação e representam uma mistura de diversas visões diferentes*”, na medida em que convivem com a defesa da *“adoção de um padrão de desenvolvimento relacionado, mas não subordinado, ao sistema capitalista internacional*”. Para Baia, *“as pressões combinadas do fim do socialismo real, da opinião pública, das conveniências da luta eleitoral e da própria diversidade interna do PT impõem uma flexão*” responsável pelo desaparecimento, no programa, das palavras socialismo e imperialismo. (Baia, 1996, p. 82).

Apesar disso, Baia considera ter permanecido o apego petista à noção de imperialismo, o que o leva a outra conclusão importante: o fato de o partido não ter rompido com esse paradigma clássico da esquerda tradicional o levava a uma postura de *“negatividade”* – tributária da ideia de ruptura com a ordem mundial. Isso iluminaria a posição do PT na conjuntura seguinte à derrota eleitoral de 1989:

Essa “negatividade” impediu que o PT formulasse propostas para o curto prazo ou colaborasse com qualquer tipo de governo que não promovesse a ‘ruptura com o imperialismo’. Existiu, de forma implícita, uma ideia preconcebida de que não seria possível reduzir a inflação sem reformas profundas e ‘rupturas’. Isto também explica, em grande medida, a perplexidade do partido diante de uma estabilização como a do Real, que logrou obter um sucesso, ainda que possa se revelar apenas temporário, e sua insistência em dizer que se tratava de um ‘estelionato eleitoral’ incapaz de se sustentar por mais do que uns poucos meses. (Baia, 1996, p. 136).

Baia aponta ainda que a partir do 1º Congresso do PT, em 1991, o partido começa a migrar, em suas propostas para a economia, de uma posição mais ideológica, em que todos os problemas estavam no sistema capitalista, para outra, mais pragmática, que já aceita discutir um modelo econômico alternativo (o que equivaleria a uma política econômica alternativa), associado à construção de um novo projeto nacional, baseado na constituição de um mercado interno de massas e onde a política de rendas seria o elemento central: programa de garantia de renda mínima, imposto solidariedade (sobre grandes fortunas), contrato coletivo de trabalho e recuperação do salário mínimo.

Concluindo, Baia aborda as propostas do PT para o combate à inflação, questão econômica crucial no período. Partindo da dificuldade crônica do partido em aprofundar a discussão sobre a estabilização macroeconômica, já que seu viés ideológico tornava isso secundário frente à questão central da distribuição de renda, Baia considera que a defesa enfática da indexação dos salários (como forma de protegê-los da corrosão inflacionária) colocou o partido contra a desindexação da economia, pré-condição para a vitória contra a inflação.

Para Baia, essa foi a maior armadilha em que o PT se meteu. Assim, segundo ele, somente em 1988, no “Plano de Emergência Sócio-Econômico”, é que o partido reconhecerá, pela primeira vez, num documento oficial, que o combate à inflação tinha assumido caráter prioritário: “*se o PT foi o pioneiro de uma série de discussões na sociedade brasileira, não resta dúvida de que quanto à inflação foi totalmente a reboque da opinião pública, só reconhecendo importância maior no problema quando ele estava em níveis assustadores*”. (Baia, 1996, p. 120).

Em trabalho voltado à interpretação do projeto de desenvolvimento nacional do PT, entre 1989 e 1994, Árabe (1998) partiu do exame dos três modelos explicativos que considera terem influenciado a elaboração programática do partido:

o estruturalismo da Cepal¹², a Escola da dependência e a interpretação socialista do desenvolvimento desigual e combinado.

A abordagem de Árabe tem grande proximidade com a aqui adotada, uma vez que também busquei explicar o sistema de crenças petistas e sua trajetória a partir da reconstrução de sua história, e da compreensão de suas matrizes intelectuais e principais influências teóricas, cujas raízes remontam às décadas de 1950 e 1980.

Ao destacar o enorme peso e influência das formulações cepalinas sobre a esquerda latinoamericana, Árabe (1998) aponta, para além das importantes divergências, a temática crucial comum aos três modelos explicativos: o desafio da constituição de países dominados em nações. E acrescenta que a década de 80, justamente a que assistiu à constituição do PT, assistiu também a uma regressão no rico debate teórico e político das décadas precedentes sobre projeto de desenvolvimento nacional, regressão motivada pela profunda alteração da correlação mundial de forças políticas e pela mudança radical da agenda econômica dos países da América Latina para os temas do ajuste fiscal e da estabilização monetária (Árabe, 1998, pp. 14 a 21).

Portanto, a formulação programática do PT já nasce marcada por esse desafio: construir um projeto econômico alternativo em meio à defensiva mundial geral de projetos dessa natureza.

Em estudo mais recente, Lima (2007) examinou os documentos do PT e do candidato Lula e concluiu não ser correta a afirmação de que o partido tenha mudado seu programa na campanha eleitoral de 2002. Em sua opinião, as propostas ali defendidas eram coerentes com o que o partido já vinha apresentando havia anos. A tese de Lima é tanto mais importante porque nos últimos anos se constituiu verdadeiro senso comum de que o PT tenha, de fato, mudado substancialmente suas diretrizes programáticas durante a campanha eleitoral daquele ano.

Assim, Fleischer (2007) considera que

a direção nacional do PT decidiu abandonar o programa aprovado por um congresso do partido em fins de 2001, e elaborou uma plataforma e estratégia de campanha 'centrista' para a campanha presidencial de 2002. Além de propostas 'centristas', o PT decidiu mover-se para o Centro na composição de sua coligação, fechando uma parceria com o Partido Liberal

¹² Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, da Organização das Nações Unidas – ONU.

(PL), que escolheu o senador e empresário José Alencar (PL-MG) como o vice de Lula. (Fleischer, 2007, p. 327).

O marco dessa mudança programática tem sido geralmente atribuído à publicação da “Carta aos Brasileiros”, do então candidato Lula, em junho de 2002. Mas Lima não considera que haja qualquer ruptura entre a plataforma de dezembro de 2001¹³ e a Carta ao Povo Brasileiro. Acredita que o que ocorreu foi um processo de moderação crescente da plataforma política do PT, desenvolvido ao longo de dez anos, que resultou no programa de Lula em 2002, e foi resultado de um rearranjo das forças internas do partido caracterizado pelo predomínio das alas moderadas sobre as demais, a partir de 1995.

Ainda segundo Lima, o processo de moderação das propostas do partido desaguou, em 2002, na adesão explícita à ideia da necessidade de forte superávit primário das contas públicas. Lima entende que os compromissos assumidos por Lula e o PT com a austeridade fiscal, durante a campanha de 2002, eram impostos pela crítica situação das contas públicas do País, deterioradas especialmente no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 1998, quando se adotou uma estratégia fiscal gradualista, que equivaleria a “empurrar o problema com a barriga”: a dívida interna saltou de 21,6%, em 1994, para 35,5% do PIB, em 1998.

Agrega-se a isso o clima de incerteza e de desconfiança que tomou conta do mercado financeiro, a partir de maio de 2002, sobre a condução da política econômica num eventual – e cada vez mais provável – governo Lula e a consequente dificuldade enfrentada pelo Tesouro Nacional para “rolar” a dívida pública: no segundo semestre daquele ano, o Tesouro praticamente não conseguiu mais vender títulos públicos com vencimento posterior a dezembro de 2002.

Lembrando que o PT nunca chegou a defender a suspensão do pagamento da dívida pública interna, como defendeu em relação à dívida externa, em 1989, Lima assinala que as propostas do partido com relação à primeira oscilaram entre o alongamento e a mudança do seu perfil, com redução dos juros. Assim, como não havia, por parte de Lula e do PT, a intenção de renegociar a dívida pública interna restava o caminho da manutenção, ou mesmo elevação (como acabou

13 Trata-se da Resolução do 12º Encontro Nacional do partido, intitulada “Concepções e Diretrizes para o Programa de Governo do PT para o Brasil – Lula 2002”.

acontecendo) do superávit primário das contas públicas, a fim de produzir uma trajetória descendente da relação dívida/PIB.

Depois de analisar as disputas internas entre as diversas forças políticas e as reorganizações do poder interno no PT, daí resultantes, Lima considera que ocorreu uma trajetória de moderação crescente nos programas apresentados pelo partido e que o predomínio do “Campo Majoritário” (Dirceu, Mercadante, Palocci, Gushiken) no comando da legenda, a partir de 1995, permitiu uma unidade maior em 2002, influenciando decisivamente na respectiva elaboração da plataforma eleitoral.

Lima conclui que houve na elaboração *“dos programas de governo uma moderação crescente, mas não se pode afirmar, taxativamente, que houve um rompimento com os princípios mais gerais que o PT defendeu desde a sua fundação”*. E cita, em favor de sua interpretação, entrevista concedida pelo então Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, em dezembro de 2004, ao jornal Folha de São Paulo, em que este afirma ter havido

uma evolução das teses originais do partido para teses de governabilidade. Isso tem a ver com a experiência que o PT adquiriu governando municípios e Estados e enfrentando situações de limitações. Penso, no entanto, que essas mudanças não significam mudança de lado. O PT não mudou de lado, o governo não mudou de lado. (Lima, 2007, p. 73).

Embora Lima, quando afirma que *“a trajetória do PT resultou em uma redução de determinadas ‘bandeiras’ da esquerda”*, pareça corroborar a interpretação de Ribeiro (2004A), sobre a passagem de uma posição revolucionária a uma legitimadora do sistema, ele vê, no mesmo processo, uma linha de continuidade, de *“crescente moderação”*, sem *“rompimento com os princípios mais gerais que o PT defendeu desde a sua fundação”*.

Trata-se de interpretação compatível com a hipótese, aqui levantada, de que o PT, em seu processo de mudança programática, não abandonou o núcleo da política nem o núcleo profundo de seu sistema de crenças.

Analogamente às abordagens anteriormente examinadas, sobre mudanças programáticas em partidos, o que se percebe, via de regra, com relação às interpretações da trajetória programática do PT é a colocação de uma ênfase muito forte nos condicionantes externos do contexto sócio-econômico como variável explicativa chave.

Ou ainda, combinada com a perspectiva anterior, explicações que priorizam em questões ligadas à racionalidade instrumental, ao associar a desideologização programática do partido ao aumento de sua competitividade eleitoral.

Tanto num como noutro enfoque destina-se reduzido ou nenhum papel à dinâmica própria do sistema de crenças do PT nessas transformações.

Do mesmo modo, como já dito, não se pretende que os aspectos postos em relevo por aquelas abordagens não devam ser levados em conta, mas sim que devem ser complementados por um enfoque que incorpore a formação e a estrutura do sistema de crenças petista como variável explicativa das mudanças programáticas do PT. E que considere também a possibilidade da existência de um processo de aprendizado politicamente orientado, característico de uma arena de políticas públicas em que se defrontam coalizões de defesa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO.

Este capítulo apresenta a abordagem teórico-metodológica adotada na pesquisa: o referencial teórico das coalizões de defesa (ou promotoras) – RCD (*Advocacy Coalition Framework* – ACF, em inglês)¹⁴, suas premissas, hipóteses fundamentais, principais conceitos e modos de operacionalizá-los.

2.1 O Referencial Teórico das Coalizões de Defesa – RCD.

A pesquisa sobre comunidades e redes de políticas e sobre coalizões de defesa é, segundo Schlager (1995), o esforço mais recente de estudiosos sobre políticas públicas na América do Norte e na Europa para descrever e explicar eloquentemente o complexo e dinâmico processo de formulação e implementação dessas políticas nas sociedades modernas. De acordo com aquela autora, o trabalho resultante destas tradições tem desafiado de forma convincente as análises de uma só organização ou programa governamental, tão comuns na ciência política dominante, e demonstrado a utilidade da abordagem de organizações, programas e níveis governamentais múltiplos para a compreensão do processo de políticas públicas.

Schlager considera que o RCD representa um produtivo programa de pesquisa no qual suposições teóricas básicas têm sido cuidadosamente

¹⁴ A opção pela tradução de “*Framework*” por “referencial teórico” e não por “modelo analítico”, como tem sido mais comum, segue a reflexão apresentada por Sabatier (1999), quando, apoiando-se em Ostrom, argumenta que tais referenciais, teorias e modelos podem ser conceitualizados como operando ao longo de um *continuum* envolvendo crescente interconectividade lógica e especificidade, mas alcance decrescente. Assim preferiu-se evitar o emprego da expressão modelo (ainda que com o adjetivo analítico) para evitar confusão com o conceito mais estrito de modelo que, segundo Sabatier, é a representação de uma situação específica, de alcance usualmente muito mais restrito (Sabatier, 1999, p. 6). Optou-se também pela tradução de “*advocacy coalition*” por “coalizões de defesa”, e não por “coalizões de advocacia”, como preferido, entre outros, por França (2002) e Araújo (2007). Isso porque a expressão “advocacia” na língua portuguesa tem uso e significado muito mais restritos que sua aparentada na língua inglesa, revelando-se, assim, um pseudo-cognato que pode induzir a interpretação errônea do sentido pretendido pelo autor. Embora seja comum em nossa língua usar o verbo “advogar” com o mesmo sentido do inglês “*advocate*”, nem o Dicionário Contemporâneo Caudas Aulete, nem o Novo Dicionário Aurélio Século XXI, nem o Dicionário Houaiss e nem o Moderno Dicionário Michaelis da Língua Portuguesa, para ficar em quatro dos mais importantes de nossa língua, apresentam outra acepção para o termo “advocacia” que não o trabalho e a profissão do advogado. Já o sentido de “*advocacy*”, na língua inglesa, é evidentemente bem mais amplo, podendo não apenas referir-se à noção estrita da profissão do advogado, mas, até mais usualmente, à defesa de uma causa em geral, sentido claramente mais fiel ao conceito de Sabatier e razão da escolha da tradução aqui adotada. Ver, por exemplo, o verbete “*advocacy*” no *Oxford Advanced Learner’s Dictionary* e no *Merriam-Webster on line Dictionary*. Souza (2006) também adota a tradução aqui escolhida.

desenvolvidas e do qual hipóteses testáveis tem sido derivadas por substancial quantidade de trabalhos empíricos. O RCD fornece uma explicação relativamente sofisticada sobre o papel que as crenças, a informação e o aprendizado político desempenham ao influenciar as escolhas em políticas públicas (Schlager, 1995, p. 244).

Segundo Bonafont (2004), uma característica do RCD é o fato de considerar as ideias como variável explicativa da análise, exercendo um papel independente no processo político. Isso favorece sua aplicação ao objeto do presente estudo, focado na trajetória das ideias e propostas do PT.

Embora esse referencial padeça, segundo Bonafont, de insuficiente consideração aos aspectos institucionais e organizativos da política, aporta ao estudo do processo de elaboração de políticas públicas o entendimento deste como um sistema de crenças, em que as transformações se produzem como consequência de perturbações no contexto político, mas a forma, a intensidade e a velocidade dessas transformações dependem dos fatores internos ao subsistema de crenças considerado.

Conquanto seja uma abordagem desenvolvida para o estudo da formulação e implementação de políticas públicas – envolvendo, portanto, vários atores e organizações, mas, também, quem está no governo – ela pode ser aplicada proveitosamente, com as devidas adaptações, ao estudo da trajetória programática de um partido de oposição – caso do PT até 2002 – por duas razões principais. Primeiramente, as formulações de propostas de política econômica de um partido de oposição com reais perspectivas de poder são formulações de políticas públicas, ainda que não tenham sido imediatamente implementadas, e, como tais, compartilham características importantes com o processo de formulação de políticas públicas governamentais.

Além disso, analogamente ao que afirmam Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 244), sobre a participação de representantes das coalizões de defesa em arenas decisórias públicas, no contexto dos subsistemas de políticas públicas há um incentivo razoável a que cada ator adote e mantenha crenças consistentes, já que inconsistências podem resultar em perda de credibilidade e de apoio.

Esse aspecto é particularmente relevante no caso do PT, por ser um partido que abriga, desde sua origem, diversas correntes político-ideológicas ou “tendências internas” (denominação adotada nos documentos oficiais do PT), por vezes com alto grau de divergências e até de polarização. Isso torna o processo de construção programática no PT uma resultante instável e trabalhosa de acordos políticos e de coalizões internas.¹⁵

A segunda razão a encorajar a utilização do RCD ao caso do PT é que se trata de uma abordagem que tem como aspecto central a compreensão sobre como se dá o processo de tomada de decisões, processo também presente na agenda de um partido político que tem que escolher qual o melhor caminho ou estratégia para chegar ao poder.

Parsons (2007, p. 229) levanta duas importantes objeções ao RCD. A primeira é que, como o referencial teórico se baseia na ideia de mudanças nas coalizões como resultado de aprendizado orientado às políticas públicas, é duvidosa sua aplicação em esferas em que a tomada de decisão não seja muito plural (como na política de defesa) e em sistemas políticos em que há pouca abertura e contato entre os atores. O contexto preferencial de sua aplicação seriam as sociedades pluralistas do tipo dos EUA.

Ainda que a sociedade brasileira esteja profundamente distante desse modelo – e o estava mais ainda no período da ditadura militar, que precedeu ao surgimento do PT – o subsistema da política econômica no Brasil nos parece, especialmente após o surgimento do PT, ter caminhado, se não para um processo de tomada de decisão plural, pelo menos para uma maior abertura e contato entre os atores, o que parece validar a utilização do RCD no presente estudo.

A segunda objeção de Parsons (2007, p. 231) é que o RCD não explicita sua posição quanto à relação do processo de políticas públicas com as teorias do poder. Pode ser que as mudanças nas coalizões devam-se mais a interesses de manutenção de posições sociais e políticas que a um processo de aprendizagem racional, o que aponta um traço ingênuo e até idealista no referencial teórico. Tal crítica é de certo modo assimilada por Sabatier e Jenkins-Smith, quando afirmam que o RCD, ao focalizar as crenças de políticas compartilhadas numa coalizão, “has

¹⁵ Sobre as tendências internas do PT, ver nota 4, atrás.

neglected the interest that all individuals and organizations have in maintaining and increasing their viability/welfare". (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p. 138).

Todavia, Parsons (2007, p. 232) observa que a análise de políticas públicas tem estado dominada pelo marco teórico "por etapas" ou do ciclo das políticas e a contribuição de Sabatier é uma das alternativas mais desenvolvidas a esses enfoques tradicionais, ao demonstrar o irrealismo da ideia de separar a etapa do "estabelecimento da agenda" do processo mais amplo de formulação de políticas, além da fragilidade daqueles enfoques em explicar as mudanças nessas políticas.¹⁶

Para Parsons (2007, p. 232), Sabatier procura elaborar uma teoria do processo das políticas públicas que seja mais exaustiva e capaz de submeter-se a provas e que, reunindo diversos enfoques e marcos analíticos, possa prever as mudanças nas políticas públicas, constituindo-se numa contribuição notável à síntese de enfoques para formular uma teoria sólida e congruente sobre o processo das políticas públicas. Sua força específica consistiria em permitir traçar um mapa de todo o processo, numa visão mais ampla que os referenciais teóricos tradicionais.

Nesse ponto é importante observar que o próprio Sabatier não considera o RCD uma teoria específica e completa, com hipóteses testáveis empiricamente,¹⁷ embora veja o RCD se aproximando de atender os critérios para se tornar uma teoria científica (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p. 150), como se verá adiante.

A distinção que faz Sabatier, apoiando-se em Ostrom (1999), entre um quadro conceitual (ou referencial teórico, como adotamos aqui) e uma teoria esclarece seu ponto de vista: um quadro conceitual identifica um conjunto de variáveis e de relações que podem ser examinadas para explicar um conjunto de fenômenos. Ele pode fornecer desde um elementar conjunto de variáveis a algo tão amplo como um paradigma, mas não precisa indicar a direção das relações ou identificar hipóteses críticas, ainda que possa fazer isso.

Já uma teoria provê um conjunto mais denso e logicamente coerente de relações entre variáveis, incluindo as direções dessas relações e hipóteses,

¹⁶ O marco teórico "por etapas" ou do ciclo das políticas, na análise das políticas públicas caracteriza-se por conceber a formulação das políticas como um processo composto por uma série de passos e sequências, logicamente articulados, que começam com a definição da agenda e terminam com a avaliação dos resultados das políticas implementadas. Sobre o marco analítico por etapas e os estágios heurísticos de Jones, ver Parsons (2007), especialmente o capítulo 1, e deLeon (1999).

¹⁷ Ver nota 14, atrás, e, adiante no texto, a seção 2.1.4, Hipóteses do RCD.

buscando, especificamente, explicar um conjunto de fenômenos. Ela atribui valores a algumas das variáveis e, usualmente, especifica como as relações podem variar dependendo dos valores das variáveis críticas (Sabatier, 1999, pp. 262 e 263).

Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 117), o referencial teórico das coalizões de defesa – RCD foi desenvolvido por Sabatier no início dos anos 80 e partiu: (1) da busca por uma alternativa aos estágios heurísticos de Jones, que então dominavam os estudos de políticas públicas;¹⁸ (2) do desejo de reunir as melhores características das melhores abordagens de implementação de políticas e (3) do compromisso de colocar a informação técnica num papel mais proeminente no entendimento do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

2.1.1 Premissas do RCD.

O RCD baseia-se em quatro premissas fundamentais surgidas da literatura sobre implementação de políticas públicas e do papel da informação técnica nessas políticas.

A **primeira premissa** é que as teorias do processo e de mudanças em políticas públicas precisam observar com mais atenção o **papel desempenhado pela informação técnica**. Ela desempenha um papel muito importante que repercute nas interpretações dos atores e coalizões sobre a magnitude e facetas dos problemas enfrentados, suas causas e os prováveis impactos de várias soluções. Cada informação tem importante papel nas decisões de muitas agências administrativas e do legislativo, além de influenciar no comportamento de atores não governamentais, o que faz haver um mercado crescente por análises técnicas.

A **segunda premissa** é que entender o processo de mudança em políticas, e o papel da informação técnica nele, requer uma **perspectiva de tempo de uma década ou mais**. A focalização do processo decisório em curtos períodos de tempo subestima a influência da análise de políticas e somente uma análise por maiores períodos permite obter um retrato razoavelmente acurado do sucesso ou falha de um ciclo completo de formulação/implementação/reformulação de políticas, além de permitir apreciar a variedade de estratégias que os atores perseguem ao longo do tempo.

¹⁸ Sobre os estágios heurísticos de Jones, ver nota 16, atrás.

A **terceira premissa** é que **a mais útil unidade de análise** para entender a mudança em políticas públicas nas modernas sociedades industriais não é uma organização ou programa governamental específico, mas um **subsistema de política pública** (ou domínio). Este subsistema consiste no conjunto de atores de uma variedade de organizações públicas e privadas ativamente interessados num problema ou tema e que buscam regularmente influenciar essas políticas nesse domínio. Ou seja, trata-se da própria estrutura social subjacente à política pública.

O processo de construção de políticas em quase todos os subsistemas de políticas públicas é de tamanha complexidade que os atores precisam se especializar se quiserem ter alguma influência. Essa especialização significa, via de regra, concentrar sua atuação em um único subsistema, ainda que, na maioria das vezes, sejam vários os programas governamentais que os atores utilizam para alcançar seus objetivos.

A **quarta premissa** é que os **programas e políticas públicas incorporam teorias implícitas** sobre como atingir seus objetivos, sendo, portanto, conceitualizáveis como **sistemas de crenças**. Estes funcionam como filtros de percepção e incluem prioridade de valores, percepções de relacionamentos causais importantes, percepções dos estados do mundo (incluindo a magnitude dos problemas) e percepções sobre a eficácia de vários instrumentos de políticas.

Vê-se, pois, claramente, que se trata de um referencial teórico que se opõe às abordagens das políticas públicas por ciclos ou estágios e àquelas baseadas numa racionalidade instrumental dessas políticas, preocupando-se com a influência das idéias e das relações sócio-políticas nesse processo. O RCD vê as políticas públicas como construções sociais, baseadas em conjuntos de valores e de idéias, dentro de um contexto social e político específico. E considera que há um processo dinâmico de transformação dessas políticas influenciado por conflitos sociais e políticos, e também por mudanças no “ambiente externo”, que inclui transformações tecnológicas, mudanças no contexto internacional e choques naturais.

Assim, o RCD filia-se à longa tradição de reflexão sobre as políticas públicas que incorpora a dimensão social dessas políticas para explicar seu processo de formulação e implementação, incluídas aí as abordagens que encaram as políticas públicas sob o enfoque das redes de políticas. A essa tradição o RCD

aporta importante contribuição ao entendimento da estabilidade e do processo de mudança nas políticas públicas, com sua ênfase no confronto de valores, interesses e discursos, traduzido nas lutas entre coalizões de defesa. (Bonafont, 2004, pp. 99 e 119).

2.1.2 Panorama Estrutural do RCD.

A estrutura do referencial teórico das coalizões de defesa é composta por dois conjuntos de variáveis exógenas responsáveis pelos recursos e limites dos atores de cada subsistema de política pública.

O primeiro conjunto de variáveis exógenas inclui a estrutura constitucional, valores socioculturais e os recursos naturais do sistema político em que se insere o subsistema. Sendo de extrema dificuldade de serem mudados, raramente são objeto de estratégias de coalizão.

O segundo conjunto de fatores exógenos é mais passível de mudanças no curso de uma década, aproximadamente. São pré-requisitos críticos de mudanças decisivas na política pública. Incluem as principais mudanças socioeconômicas, mudanças na coalizão sistêmica de governo e as decisões de políticas e impactos de outros subsistemas.

Dentro do subsistema de política os atores podem se agregar num número (usualmente de um a quatro) de coalizões de defesa, compostas por pessoas provenientes de variados tipos de organização e que (1) compartilham um conjunto de crenças normativas e causais e (2) se engajam num grau não trivial de atividade coordenada ao longo do tempo. A maioria das coalizões inclui não apenas grupos de interesse, mas também funcionários de agências governamentais, legisladores de múltiplos níveis de governo, pesquisadores e jornalistas.

O sistema de crenças de cada coalizão é organizado numa estrutura hierárquica tripartite em que os níveis mais profundos e permanentes frequentemente constroem (delimitam as possibilidades) das crenças mais específicas, superficiais e transitórias.

No nível mais profundo e estável, o **núcleo profundo** (*deep core*) estão as crenças normativas e ontológicas básicas, como as relativas a valoração da

liberdade individual versus equidade social, que operam, virtualmente, em todos os domínios de políticas. A familiar escala esquerda/direita opera nesse nível.

No nível seguinte do sistema de crenças de cada coalizão há o **núcleo da política** (*policy core*), que representa os compromissos normativos básicos da coalizão e as percepções causais que atravessam todo o subsistema da política em que a coalizão atua. Ele inclui prioridades de valor fundamentais, como entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, percepções básicas sobre a gravidade dos problemas e suas principais causas e estratégias para a consecução dos valores centrais dentro dos subsistemas, como o apropriado equilíbrio entre governos e mercados, o nível de governo apropriado para tratar os problemas e os instrumentos básicos a serem usados.

Para o RCD, o núcleo da política e não o núcleo profundo das crenças é o cimento fundamental das coalizões, porque ele representa os compromissos empíricos e normativos básicos num domínio de especialização das elites de políticas.

O núcleo profundo e o núcleo da política são geralmente – mas não sempre – congruentes. O núcleo profundo provê um conjunto muito geral de princípios – uma heurística – para guiar o comportamento político numa enorme variedade de tópicos, enquanto o núcleo da política relaciona-se a um subsistema, a área de especialização do ator.

Finalmente, os **aspectos secundários** do sistema de crenças da coalizão compreendem um largo conjunto de crenças concernentes à gravidade dos problemas ou à importância relativa de vários fatores causais em locais específicos, preferências políticas com respeito a regulações desejáveis ou a alocações orçamentárias, o desenho de uma instituição específica e a avaliação sobre a performance de vários atores.

Em geral, as crenças do núcleo profundo são muito resistentes a mudanças, cuja ocorrência seria semelhante a uma conversão religiosa. As crenças do núcleo da política da coalizão são um tanto menos rígidas. As crenças dos aspectos secundários são mais prontamente ajustáveis à luz de novos dados, novas experiências ou mudanças em considerações estratégicas.

Com base nas percepções sobre a adequação das decisões governamentais e/ou dos impactos resultantes, cada coalizão pode revisar suas crenças (primeiramente nos aspectos secundários) e/ou alterar suas estratégias. Alterar estratégias pode envolver procurar revisões institucionais no nível da escolha coletiva ou sair do subsistema à procura de mudanças na coalizão dominante no nível sistêmico.

2.1.3 Aprendizado Orientado pela Política Pública e Mudanças em Políticas Públicas.

O interesse particular do RCD no processo geral de mudança em políticas públicas é entender o aprendizado orientado pela política pública, que consiste em contínuas alterações de pensamento ou comportamento que resultam da experiência ou de novas informações relacionadas ao atendimento ou revisão dos objetivos da política. Envolve conhecimento crescente dos parâmetros dos problemas, dos fatores neles intervenientes e da efetividade da política, além de mudanças de percepção dos impactos prováveis das políticas alternativas.

Esse aprendizado é também instrumental, ou seja, os membros das várias coalizões buscam o melhor conhecimento para alcançar seus objetivos naquela política e resistirão a informações que sugiram invalidez ou transitoriedade do núcleo profundo ou do núcleo da política do seu sistema de crenças.

Essa compreensão da aprendizagem como um processo social é um aspecto fundamental no RCD, que o diferencia de outras abordagens sobre políticas públicas. Os atores e coalizões vão aprendendo com o mundo e com as interações sociais em que se engajam na defesa de suas idéias. As políticas públicas têm, aqui, um sentido social, construído politicamente, a partir do confronto de idéias e valores defendidos por grupos em diferentes arenas deliberativas e espaços institucionais.

Além do aprendizado, há duas outras fontes, não cognitivas, de mudanças em políticas: mudanças no “mundo real”, socioeconômicas ou nas coalizões governamentais (p ex. o choque do petróleo, as eleições de Thatcher e de Reagan) e mudanças de pessoas nas arenas e postos decisórios. Nesse ponto, o argumento básico do RCD é que, embora o aprendizado orientado pela política pública frequentemente altere aspectos secundários do sistema de crenças de uma

coalizão, **mudanças no núcleo da política de um programa governamental exigem uma perturbação em fatores não cognitivos, externos ao subsistema.**

2.1.4 Hipóteses do RCD.

Como dito inicialmente, Sabatier considera o RCD um referencial teórico, ou seja, um quadro conceitual geral, não uma teoria, com hipóteses sedimentadas e testáveis empiricamente, por meio de confronto com dados de pesquisas. Nesse sentido, as hipóteses do RCD apresentadas a seguir são estratégias heurísticas, orientadoras da investigação, não fazendo, pois, sentido em se pretender aplicar a elas a prova de testes empíricos. Como estratégias heurísticas, sua grande utilidade é sugerir caminhos de pesquisa coerentes com as premissas e orientações do RCD.

Hipóteses sobre **coalizões**:

1. *Na maioria das controvérsias em um subsistema de política em que crenças do núcleo da política estão em disputa, a conformação entre aliados e adversários tende a se manter estável por períodos de aproximadamente uma década.*
2. *Os atores de uma coalizão de defesa mostrarão consenso substancial sobre temas do núcleo da política e menos consenso em aspectos secundários;*
3. *Um ator (ou coalizão) renunciará a aspectos secundários de seu sistema de crenças antes de reconhecer as debilidades do núcleo da política.*
4. *Numa coalizão, as agências administrativas usualmente irão defender posições mais moderadas que os grupos de interesses seus aliados.*
5. *Elites de grupos propositivos são mais constrangidas nas suas expressões de crenças e posições políticas que elites de grupos materiais.*
6. *Atores que compartilham crenças do núcleo da política são mais propensos a se engajarem em coordenação de curto prazo se vêem seus oponentes como: (a) muito poderosos e (b) muito propensos a impor substanciais custos sobre eles, caso vitoriosos.*

Hipóteses sobre **mudanças** nas políticas:

7. *Os atributos do núcleo da política de um programa governamental, numa jurisdição específica, não serão significativamente revisados enquanto a coalizão de defesa que o instituiu permanecer no poder nessa jurisdição, exceto se a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.*

8. *Significativas perturbações externas ao subsistema (p.ex. mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões de governo ou impactos de outros subsistemas) são uma causa necessária, mas não suficiente, para mudanças nos atributos do núcleo da política de um programa governamental.*

Hipóteses sobre **aprendizado** através das coalizões:

9. *O aprendizado orientado pela política pública num sistema de crenças é mais provável quando existe um nível intermediário de conflito entre duas coalizões, o que requer que as coalizões detenham recursos técnicos similares para engajamento no debate e que o conflito seja entre aspectos secundários de um sistema de crenças e elementos centrais de outro, ou entre importantes aspectos secundários dos dois.*
10. *Problemas para os quais existem teorias e dados quantitativos aceitos conduzem mais facilmente a esse tipo de aprendizado do que aqueles nos quais dados e teorias são geralmente qualitativos, muito subjetivos ou completamente insuficientes.*
11. *Problemas envolvendo sistemas naturais são mais propícios ao aprendizado orientado pela política pública nos sistemas de crenças do que aqueles envolvendo puramente sistemas sociais ou políticos, porque muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativas e porque a experimentação controlada é mais factível.*
12. *O aprendizado orientado pela política pública através dos sistemas de crenças é mais provável onde existe um fórum com prestígio suficiente para forçar a participação de profissionais de diferentes coalizões e dominado por normas profissionais.*
13. *Mesmo quando a acumulação de informação técnica não muda a visão das coalizões oponentes, ela pode ter importantes impactos sobre a política – ao menos no curto prazo – pela alteração da visão de agentes políticos intermediários ou de outros importantes servidores públicos.*

As hipóteses sobre coalizões de defesa baseiam-se na premissa de que **o principal cimento das coalizões é o acordo sobre crenças do núcleo da política**, muito resistentes a mudanças, o que propicia grande estabilidade, por longos períodos, dos campos de aliados e opositores.

Considerando o postulado da estabilidade das crenças do núcleo da política de uma coalizão e seu desejo de transformar essas crenças em programas governamentais, as hipóteses sobre mudanças nas políticas sustentam que os

atributos do núcleo da política desses programas não mudarão enquanto a coalizão dominante que os instituiu permanecer no poder, embora os aspectos secundários desses programas possam mudar. Assim, mudanças significativas no núcleo da política daqueles programas só ocorrerão mediante a presença de choques originados fora do subsistema da respectiva política, que alterem a distribuição dos recursos políticos ou as percepções das coalizões ali presentes.

As hipóteses sobre aprendizado através das coalizões tratam das condições que levam ao aprendizado orientado pela política pública através dos sistemas de crenças, isto é, entre as coalizões. Elas estão baseadas na premissa de que as coalizões resistem a mudar suas crenças do núcleo da política, de modo que somente evidências empíricas muito sólidas poderão levá-las a fazê-lo.

2.1.5 Revisões no RCD Resultantes de sua Aplicação em Estudos de Casos.

A partir da análise da aplicação do RCD em 34 estudos de caso, entre 1987 e 1998¹⁹, e de críticas de outros autores, Sabatier e Jenkins-Smith (1999, pp. 125 e segs.) desenvolvem uma avaliação sobre o estado e as bases do referencial teórico, além da proposição de revisões e atualizações, organizada em torno de sete temas:

1. Coalizões de defesa: composição, estabilidade e métodos de análise;
2. Estrutura do sistema de crenças;
3. Subsistemas de política: delimitação, desenvolvimento e interação;
4. Comportamento da coalizão: resolução do problema da ação coletiva;
5. Arenas intergovernamentais múltiplas e estratégias das coalizões para influenciar políticas;
6. Aprendizado nas coalizões e fóruns profissionais;
7. Mudança decisiva em políticas.

¹⁹ Os estudos são sobre variados temas, destacando-se os ligados às políticas ambiental, regulatória e de seguridade social e saúde. Concentraram-se, em sua maior parte, no Canadá e nos EUA. Foram divididos em três grupos: os realizados pelos próprios autores, os realizados por outros pesquisadores sob demanda dos autores e aqueles realizados por iniciativa própria de outros pesquisadores (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, pp. 125 e 126).

2.1.5.1 Coalizões de Defesa: Composição, Estabilidade e Métodos de Análise.

Quanto às coalizões, o primeiro postulado do RCD é o de que os economistas acadêmicos, formuladores de propostas de política econômica, gestores de agências governamentais e jornalistas não são politicamente “desinteressados”. Ao contrário, são membros potenciais de coalizões de defesa, pois possuem crenças muito similares às daquelas dos líderes dos grupos de pressão e de seus aliados no legislativo, além de se engajarem em atividades com graus não triviais de coordenação, em busca de seus objetivos políticos comuns.

Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 127) um grande aporte daqueles estudos de caso ao aperfeiçoamento do referencial teórico foi o reconhecimento da necessidade de distinguir entre um subsistema de política nascente ou maduro, de modo a evitar confusões conceituais.²⁰

O segundo grande aporte, foi a introdução de uma quarta hipótese sobre coalizões, prevendo que numa coalizão de defesa, as agências administrativas usualmente irão defender posições mais moderadas que os grupos de interesses seus aliados.

A razão para isso é que as agências administrativas têm missões legais que fazem delas parte de uma coalizão específica, além da filiação profissional do seu pessoal, que a levam a beneficiar a coalizão dominante num subsistema. De outra parte, a maioria dessas agências têm múltiplos “patrões” (fontes de recursos financeiros e de autoridade legal), com diferentes visões políticas. Assim, elas precisam achar um caminho para permanecerem fiéis a sua missão sem antagonizar esses “patrões”.

Já os grupos de interesses, especialmente os que se sustentam com contribuições dos próprios membros, não se sujeitam a esse tipo de constrangimento e são livres para adotar posições mais extremas.

Sabatier e Jenkins-Smith consideram que os estudos de caso demonstraram a existência de coalizões de defesa – definidas como atores de uma variedade de instituições, que compartilham crenças do núcleo da política e coordenam suas ações de variadas maneiras – em numerosos subsistemas de políticas de vários países da OCDE. Isso parece contradizer muitas suposições de cientistas políticos

²⁰ Ver adiante, sobre isso, o tópico 2.1.5.3, sobre os subsistemas de política.

de que as diferenças institucionais são primordiais. A evidência até então sugeriu que **as crenças políticas compartilhadas por membros de diferentes instituições podem ser, no mínimo, tão importantes para explicar seus comportamentos quanto as regras institucionais** que se aplicam aos membros de uma dada instituição (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p.130).

2.1.5.2 Estrutura do Sistema de Crenças.

Com relação à estrutura do sistema de crenças, o RCD considera que os atores são guiados por um conjunto de objetivos politicamente orientados, incluindo prioridades de valor e concepções de bem-estar. A parte mais importante do sistema de crenças é o núcleo da política, que se relaciona com o subsistema como um todo, porque essas crenças são mais salientes e reveladoras dos objetivos dos atores do que as do núcleo profundo, sendo também um guia mais eficiente do comportamento que as preferências políticas específicas dos aspectos secundários.

A influência dos vieses cognitivos – especialmente a tendência a criar quadros interpretativos da realidade (heurísticas) e a superestimar os próprios erros e a força dos oponentes – leva ao reforço da coesão e da estabilidade das coalizões (conforme a hipótese 1) dada a propensão a considerar as demais coalizões mais nocivas e fortes do que provavelmente são. Isso explica porque **a resolução de conflitos entre coalizões é mais difícil do que preveria o modelo clássico do ator racional**, uma vez que os atores têm racionalidade limitada e são avessos ao risco. Essa é uma premissa fundamental do RCD, que o contrapõe a outros quadros explicativos sobre interação de grupos de interesse.

Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 132), desde 1993 uma série de clarificações vem sendo realizada sobre as características do núcleo da política do sistema de crenças, visando a eliminar ambiguidades presentes nas formulações iniciais do RCD.

Primeiramente, quanto à distinção entre crenças do núcleo profundo, do núcleo da política e dos aspectos secundários, foram escolhidas duas características fundamentais para proceder a essa classificação: a abrangência da crença e o tópico em que se situa.

Com respeito à abrangência, enquanto as crenças do núcleo profundo atravessam todo o sistema político (e todos os subsistemas políticos aí incluídos) e os aspectos secundários das crenças restringem-se a partes de um subsistema, as crenças do núcleo da política envolvem a totalidade de um subsistema.

Quanto ao tópico, as crenças do núcleo da política são definidas como as que se referem às percepções normativas fundamentais: orientação sobre valores básicos prioritários e identificação de grupos/organizações a cujo bem estar se refere. O acordo sobre essas duas percepções normativas abrangendo a totalidade de um subsistema de política é a mais importante característica definidora de um coalizão de defesa.

Também o conjunto dos tópicos cobertos pelo núcleo da política sofreu revisões quanto aos aspectos mais críticos que devem aí estar presentes, passando a incorporar: (1) as causas básicas dos problemas; (2) o método de financiamento dos programas; (3) a conveniência (e medida adequada) da participação do público, dos especialistas e dos políticos eleitos; e (4) as preferências políticas do núcleo da política, entendidas como aquelas que, diferentemente da maioria, situada nos aspectos secundários, atravessam todo um subsistema de política, sendo altamente salientes e importantes fontes de clivagens por algum tempo.

Essas revisões na estrutura do sistema de crenças, especialmente na clarificação das características das crenças do núcleo da política, levaram à introdução da 5ª hipótese sobre coalizões, que prevê que elites de grupos propositivos são mais constrangidas nas suas expressões de crenças e posições políticas que elites de grupos materiais.

A razão para a incorporação dessa nova hipótese é que os grupos propositivos possuem um sistema de crenças firmemente integrado e seus líderes são selecionados com base em sua adesão a essas crenças, além de serem encorajados a adotar todos os aspectos do sistema de crenças e punidos quando não o fazem, inclusive com o risco de perda de adeptos. Poderíamos chamá-los de coalizões mais “ideológicas”, no sentido da maior profundidade de seus compromissos valorativos.

Em contraste, os grupos materiais priorizam a promoção do interesse material de seus membros e estes são mais propensos a recompensar seus líderes

na medida em que promovam aquele objetivo (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p. 134).²¹

2.1.5.3 Subsistemas de Política: Delimitação, Desenvolvimento e Interação.

Com relação aos subsistemas, sua delimitação, desenvolvimento e interação, os autores consideram que as versões iniciais do RCD definiram subsistema de política, muito frouxamente, como grupo de atores interagindo com alguma regularidade num domínio funcional de políticas. Mais recentemente, entretanto, os estudos e aperfeiçoamentos do referencial teórico levaram a focalizar o grupo de pessoas e/ou instituições interagindo regularmente, ao longo de períodos de uma década ou mais, para influenciar na formulação e implementação de políticas num dado domínio ou área de políticas.

Além disso, passou-se a considerar a necessidade de distinguir entre um subsistema nascente (isto é, em formação) e um subsistema maduro (que existe há uma década ou mais). Os critérios necessários e suficientes para a existência de um subsistema de política maduro são:

1. Os participantes vêem-se a si mesmos como uma comunidade semiautônoma, que compartilha um domínio de especialidade;
2. Procuram influenciar as políticas públicas num domínio por um período de tempo razoavelmente longo (pelo menos sete a dez anos);
3. Existem subunidades especializadas nas agências governamentais, em todos os níveis relevantes de governo, para tratar do tema;
4. Existem grupos de interesses ou subunidades especializadas nesses grupos que consideram seu tema a parte mais importante das políticas.

Os subsistemas de políticas podem emergir de insatisfação e dissidências em subsistemas preexistentes, da emergência de um tema novo ou de uma nova

²¹ Esse conceito de grupos materiais de Sabatier assemelha-se ao conceito weberiano de “partidos”: *“relações associativas baseadas em recrutamento (formalmente) livre com o fim de proporcionar poder a seus dirigentes dentro de uma associação e, por meio disso, a seus membros ativos, oportunidades (ideais ou materiais) de realizar fins objetivos ou de obter vantagens pessoais, ou ambas as coisas. [A] ocupação de cargos administrativos pelos seus membros costuma ser, frequentemente, um fim acessório, e os ‘programas’ objetivos não raro apenas um meio de recrutar novos membros”*. (Weber, 2004, p. 188).

conceituação sobre uma situação. E podem interagir tanto nas dimensões funcionais quanto territoriais, sendo atores regulares de um subsistema atores eventuais de outro, além de poderem os subsistemas estar abrigados uns nos outros, em função de suas escalas de unidade territorial.

2.1.5.4 Comportamento da Coalizão: Resolução do Problema da Ação Coletiva.

Como visto anteriormente, a definição de coalizão de defesa do RCD pressupõe a existência de pessoas de uma variedade de posições institucionais que: (1) compartilham um sistema de crenças particular (um conjunto de valores básicos e de percepções de problemas e de causas); e (2) demonstram um grau não trivial de atividade coordenada ao longo do tempo.

Em avaliação dos progressos do referencial teórico, Sabatier e Jenkins-Smith (1999) reconhecem que muitos de seus primeiros estudos assumiram implicitamente que os atores que compartilham crenças do núcleo da política irão atuar coordenadamente. Quer dizer, que a primeira condição para a formação de uma coalizão de defesa seria condição suficiente para a segunda. Segundo eles, qualquer um familiarizado com a literatura sobre ação coletiva compreenderá a dubiedade e a fragilidade dessa suposição (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p. 138).

Também admitiram que o RCD vinha assumindo que o compartilhamento de objetivos e crenças e o reconhecimento de que a reunião de esforços aumenta a probabilidade de sucesso seriam suficientes para superar uma série de problemas de coordenação, a saber: (1) os custos transacionais envolvidos na obtenção de um entendimento comum dos problemas de uma política e dos meios adequados para enfrentá-los; (2) a dificuldade em encontrar políticas que enfrentem razoavelmente os conflitos entre membros da coalizão; e (3) a tentação de comportamentos oportunistas (tipo problema do carona), individuais ou de organizações²² (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p. 138).

Procurando aprimorar a abordagem desses problemas, Sabatier incorporou a ideia da diferença entre coordenação fraca e coordenação forte. A coordenação

²² A literatura sobre o “problema do carona” ou “*free-rider*” e outros da ação coletiva é vasta, tanto na economia quanto na ciência política, e remonta, fundamentalmente, à obra pioneira de Olson (1988), originalmente publicada em 1965. Trata-se do problema alocativo relacionado aos bens públicos, de cujo consumo ninguém pode ser excluído, criando-se, portanto, um incentivo a não se pagar por eles, na circunstância de serem ofertados pela iniciativa privada (Ver Mankiw, 1999, pp. 228 e 238).

forte requer o desenvolvimento de um plano de ação comum, sua divulgação entre os membros potenciais da coalizão, o monitoramento de sua implementação e a imposição de sanções aos membros recalcitrantes. Tudo isso envolve evidentes e substanciais custos transacionais.

Já a coordenação fraca requer, simplesmente, que os atores monitorem os comportamentos políticos uns dos outros, alterando suas ações para tornar suas estratégias políticas complementares, com relação ao objetivo comum. Essas alterações de ações não deveriam ser muito difíceis, considerando-se o compartilhamento, pelos atores, das crenças do núcleo da política. Seria um tipo de coordenação informal, particularmente comum entre membros de organizações distintas com impedimentos legais para uma coordenação mais formalizada (forte) (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p. 140).

Ademais, a tendência observada de os atores perceberem seus oponentes como mais poderosos do que provavelmente são e mais propensos a impor-lhes custos substanciais, caso vitoriosos, levou à formulação da 6ª hipótese sobre coalizões, que prevê serem os atores de uma coalizão mais propensos a se engajarem em coordenação de curto prazo na presença daquele tipo de percepção.

Para o RCD os conflitos distributivos e problemas da ação coletiva são mais sérios para os grupos materiais, cujos membros buscam conscientemente maximizar seu próprio interesse material, do que para os grupos propositivos, cujos membros são mais comprometidos com uma ideologia que enfatiza o bem estar coletivo.²³ Mas os problemas de desenvolver um conjunto de propostas de políticas que resolvam os conflitos distributivos e outros da ação coletiva afetam todas as coalizões. Incluem-se aí, também, problemas de coordenação, relacionados à heterogeneidade institucional.

Todavia, o RCD sustenta serem os custos de coordenação numa coalizão de defesa menores que o suposto em outras abordagens. Primeiramente, pela redução, derivada do compartilhamento de um sistema de crenças, dos custos transacionais envolvidos na chegada a um entendimento comum dos problemas e

²³ Sobre “grupos materiais”, ver, atrás, o tópico 2.1.5.2, “Estrutura do Sistema de Crenças”, especialmente a nota 21.

na identificação dos meios para resolvê-los, já que os atores interpretarão as evidências através de um mesmo filtro de percepção.

Em segundo lugar, a tentação de comportamentos oportunistas deve ser reduzida entre os membros da coalizão, já que atores que compartilham crenças do núcleo da política são mais propensos a confiarem uns nos outros, tendendo a levarem em conta os interesses comuns, ao decidirem o que fazer.

Finalmente, e especialmente entre os grupos propositivos, cuja ideologia valoriza os bens coletivos mais que os próprios interesses materiais, um sistema de crenças compartilhadas pode aumentar a disposição de distribuir de modo justo os custos de buscar objetivos comuns, evitando assim a tentação dos comportamentos oportunistas (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p. 141I).

2.1.5.5 Arenas Intergovernamentais Múltiplas e Estratégias das Coalizões para Influenciar Políticas.

O RCD assume que as coalizões procuram alterar o comportamento das instituições governamentais para atingir objetivos políticos nos respectivos núcleos de políticas. Num sistema intergovernamental, **as coalizões têm um grande número de possíveis arenas**, incluindo legislativos, executivos chaves, agências administrativas e judiciário de todos os níveis relevantes de governo.

Os meios à disposição das coalizões para alcançar seu objetivos incluem: (1) buscar influenciar legisladores a alterar orçamentos e autoridade legal das agências administrativas, (2) tentar mudar as autoridades de várias posições, (3) tentar influenciar a opinião pública (poderoso fator exógeno potencial) via meios de comunicação de massa, (4) tentar alterar o comportamento de grupos alvo via demonstrações ou boicotes e (5) tentar gradualmente alterar a percepção de uma variedade de atores por meio de pesquisas e troca de informações.

Nesse processo, a busca por arenas favoráveis para o enquadramento de problemas e soluções (*“venue shopping”*) pode levar a impasses em que cada coalizão domina uma arena cuja aprovação é necessária à implementação da política (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p. 143).

2.1.5.6 Aprendizado nas Coalizões e Fóruns Profissionais.

Um dos aspectos mais influentes do RCD foi a afirmação de que, em geral, a mudança numa política pública não é simplesmente o resultado da competição entre vários interesses, sustentados por recursos financeiros e regras institucionais. Resulta também de um aprendizado, orientado pela própria experiência de implementação da política, que ocorre dentro e entre as coalizões de defesa atuantes naquele subsistema.

Como já dito, o RCD concebe a aprendizagem como um processo social, em que atores e coalizões aprendem com o mundo e com suas interações, a partir do confronto de idéias e valores defendidos em diferentes arenas deliberativas e espaços institucionais

Entretanto, o aprendizado sobre um tema de política pública é sempre filtrado através de crenças preexistentes: os atores tendem a aceitar informações que confirmam suas crenças e a descartar as dissonantes, o que é ainda mais verdadeiro para as crenças do núcleo da política do que para os aspectos secundários de suas crenças.

Sabatier e Jenkins-Smith (1999) fizeram dois conjuntos de revisões nesse tópico do modelo. Primeiramente, pela percepção de situações em que mesmo não havendo aprendizado entre as coalizões, algum aprendizado afetou a política. Ou seja, a acumulação de informação técnica tem importantes impactos sobre a política – ao menos no curto prazo – pela alteração da visão de agentes políticos intermediários ou de outros importantes servidores públicos, mesmo quando não consegue mudar a visão das coalizões oponentes.

O segundo conjunto de revisões sobre esse tema relaciona-se ao **papel dos fóruns profissionais** em facilitar o aprendizado entre coalizões. Essas revisões levaram ao desenvolvimento de hipóteses suplementares sobre as características de fóruns bem sucedidos, entendidos estes como aqueles cujos consensos, alcançados por cientistas anteriormente em desacordo, são aceitos pela maioria das coalizões envolvidas. São quatro as características desses fóruns profissionais bem sucedidos, distribuídas nas seguintes dimensões:

- Composição: para possuir credibilidade o fórum deve ser composto tanto por cientistas ligados a cada uma das coalizões principais quanto por cientistas neutros entre elas.
- Recursos: não podem provir de fontes dominadas por uma coalizão específica, podendo vir de fundações, corpos legislativos em que todas as coalizões estejam representadas e de múltiplas agências igualmente representativas das várias coalizões.
- Duração: precisa reunir-se pelo menos seis vezes no ano, para permitir aos cientistas das diferentes coalizões avaliarem as evidências e começarem a confiar mutuamente entre si.
- Contexto de um impasse mutuamente inaceitável da política: cada coalizão deve considerar a continuação da situação atual inaceitável.

Por ser muito difícil reunir todas essas condições simultaneamente, um fórum de profissionais bem sucedido é um fato raro. Normalmente, as coalizões discordantes dos “consensos majoritários” dispõem de numerosas arenas alternativas para prosseguir na defesa de suas posições e retardar ou até bloquear a implementação da nova política.

2.1.5.7 Mudança Decisiva em Políticas.

Uma das características mais robustas do RCD é a de prover um critério relativamente preciso para distinguir entre mudanças decisivas e mudanças secundárias em políticas. Mudança decisiva é a mudança em aspectos do núcleo da política de um programa governamental, enquanto que mudança secundária é a mudança nos aspectos secundários de um programa. Como o critério da tipificação da mudança é o alcance de seus efeitos às dimensões do sistema de crenças, o RCD fornece também um ponto de referência claro para determinar a magnitude da mudança (a mesma mudança pode ser secundária para um subsistema, mas decisiva para outro subsistema abrigado no anterior).

Em resposta a objeções sobre a deficiência do RCD em explicar as condições de ocorrência de mudanças decisivas no núcleo da política de programas governamentais, Sabatier e Jenkins-Smith (1999) lembram que essas mudanças são eventos infrequentes (a grande maioria das mudanças ocorre em aspectos

secundários). Além disso, estudos de caso recentes levaram a uma revisão da 2ª hipótese de mudança de políticas, que passou a considerar que as perturbações externas ao subsistema (p.ex. mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões de governo ou impactos de outros subsistemas) são uma causa necessária, mas não suficiente, para mudanças no núcleo da política de um programa governamental.

Ou seja, na nova perspectiva, as perturbações externas fornecem uma oportunidade para a mudança decisiva da política, mas essa mudança não irá ocorrer a menos que a oportunidade seja habilmente explorada pelos proponentes da mudança, isto é, pela coalizão anteriormente minoritária.

Sabatier e Jenkins-Smith (1999) acrescentam quatro respostas às objeções sobre a deficiência do RCD em explicar as condições de ocorrência de mudanças decisivas no núcleo da política de programas governamentais: (1) o desmembramento da categoria “mudanças na opinião pública” da categoria mais ampla de “mudanças nas condições socioeconômicas”, já que a opinião pública pode alterar as prioridades gerais de gastos e a percepção da gravidade de vários problemas; (2) o grau de consenso necessário para produzir uma mudança decisiva de políticas varia consideravelmente entre os países, conforme sua estrutura constitucional e seu padrão cultural (a variável grau de consenso requerido foi incorporado ao diagrama estrutural do RCD); (3) uma unidade governamental hierarquicamente superior pode tentar mudar o núcleo da política de um nível “subordinado”; e (4) parece haver dois processos muito diferentes de mudanças decisivas num dado subsistema de política num nível específico de governo: um é a substituição de uma coalizão dominante por outra; o outro processo caracteriza-se por um cenário em que a coalizão minoritária cresce em importância e tenta tirar vantagem de uma oportunidade propiciada por uma perturbação externa (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p. 148).

2.1.6 Um Programa de Pesquisa Progressivo.

Concluindo sua avaliação do RCD, Sabatier e Jenkins-Smith (1999) consideram que este referencial teórico atende razoavelmente aos critérios para se tornar uma teoria científica: (1) a maioria dos termos críticos e a maioria das proposições do RCD parecem ser claramente definidos e internamente consistentes;

(2) possui dois mecanismos causais: (a) o núcleo dos valores dos membros de uma coalizão e (b) perturbações externas; (3) possui muitas hipóteses falsificáveis (no sentido popperiano) e (4) possui um razoavelmente vasto campo de aplicação, ao menos entre os países da OCDE.

A crescente expansão do uso e da aceitação do RCD fazem dele um programa de pesquisa progressivo, no sentido de Lakatos, ou seja, uma linha de investigação emergente, capaz de apresentar propostas para superar insuficiências de abordagens anteriores e que ganha a aceitação crescente da comunidade de especialistas da área (Blaug, 1999, pp. 72-79).

Com relação à generalidade da aplicação, os autores observam que, tendo sido o RCD desenvolvido em estudos da sociedade dos EUA, há problemas em sua aplicação a sociedades que adotam sistemas políticos diferentes, como o parlamentarismo, por exemplo. Questões como “o que constitui uma mudança na coalizão de governo?”, que nos EUA teriam uma resposta bem precisa, encontram situações menos claras num regime parlamentarista. Eventuais dificuldades em se aplicar o RCD em países em desenvolvimento seriam contornadas mediante a presença da condição mínima de algum grau de divergência coordenada das políticas da coalizão dominante.

Apontando para direções de futuras pesquisas, os autores vislumbram duas áreas ligadas às mudanças de políticas: (a) as condições propícias para fóruns bem sucedidos de profissionais e de grupos de interesses; e (b) o papel das coalizões na difusão de políticas inovadoras e de ideias entre unidades de governo.

Outras linhas de investigação necessárias ao desenvolvimento do RCD envolvem os problemas da ação coletiva e de coordenação, os fatores que afetam o desenvolvimento dos subsistemas e sua maturação, os fatores que afetam a mudança do sistema de crenças das elites, o papel das instituições e as implicações do RCD nos vários estágios – especialmente na implementação – do processo de políticas.

Considerando os vários progressos aportados por estudos de caso e a necessidade de manter a coerência interna do referencial teórico com a incorporação dessas revisões, Sabatier e Jenkins-Smith apontam como **princípios**

fundamentais do RCD (seu núcleo, no sentido lakatosiano para um programa de pesquisa científica):²⁴

1. Adoção do subsistema de política como principal unidade agregada de análise;
2. Um modelo de indivíduo baseado: (a) na possibilidade de uma estrutura de objetivos complexa e (b) no pressuposto de uma capacidade de processamento de informações limitada e, mais importante, envolvendo filtros de percepção;
3. Interesse no aprendizado orientado pela política pública como uma fonte importante das mudanças nessa política, particularmente em seus aspectos secundários;
4. O conceito de coalizões de defesa como um meio de agregação de um largo número de atores de diferentes instituições em múltiplos níveis de governo;
5. Conceituação tanto do sistema de crenças quanto das políticas públicas como conjuntos organizadas em múltiplas camadas, envolvendo objetivos, percepções de problemas e de suas causas e preferências de políticas;
6. Coalizões que procuram manipular instituições governamentais e outras para alterar os comportamentos e as condições dos problemas, num esforço para atender ao sistema de crenças da coalizão. (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p. 154).

Embora esses autores reconheçam que a maioria dos modelos de processo de decisão política admitem um relacionamento estreito entre as crenças das elites políticas e suas decisões sobre políticas específicas, observam que estudos sobre crenças das elites ao longo do tempo são raros e mais escassos ainda os estudos

²⁴ De acordo com Blaug (1999), Lakatos considera que cada programa de pesquisa científica - PPC possui uma estrutura formada por um núcleo central cercado por um cinto protetor. O núcleo central, praticamente irrefutável, é composto por crenças puramente metafísicas, além de heurísticas positivas e negativas, que seriam como suas hipóteses fundamentais. O cinto protetor contém a parte flexível do PPC, suas hipóteses auxiliares, que, combinadas com o núcleo central, vão formar as teorias específicas a serem testadas, com as quais o PPC ganha sua reputação científica (Blaug, 1999, p. 75). Há uma evidente semelhança dessa estrutura explicativa com a estrutura do sistema de crenças do RCD, o que nos faz supor ter havido uma forte inspiração lakatosiana na formulação do quadro conceitual de Sabatier.

longitudinais dos sistemas de crenças das elites baseados em dados confiáveis. Essa lacuna torna bastante problemático o teste empírico de teorias relacionadas a mudanças nas crenças das elites – e às resultantes mudanças nas políticas públicas (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993, p. 237).

O presente trabalho, ao investigar a aplicabilidade das hipóteses do RCD sobre coalizões, mudanças em políticas e aprendizado político à trajetória das propostas econômicas do PT, pretende contribuir para avanços nesse campo de investigação.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.

Nesse capítulo são expostos os procedimentos metodológicos empregados para identificar o sistema de crenças do PT e sua influência no processo de transformação programática do partido.

O primeiro passo da investigação foi a identificação, nos termos do RCD, do subsistema de política econômica a ser abordado, o que corresponde à delimitação do âmbito da pesquisa em sua principal unidade agregada de análise. Além de ser um conceito fundamental para o referencial teórico adotado, a identificação do subsistema de política econômica é determinante neste trabalho para avaliar a hipótese enunciada da não ocorrência de uma mudança decisiva nas propostas de política econômica do PT.

Evidentemente, a escolha do subsistema de política a ser examinado relaciona-se diretamente ao interesse de pesquisa, envolvendo, portanto, significativa dose de subjetividade. Para que essa subjetividade não comprometesse o trabalho de investigação, procurou-se combinar e conciliar a delimitação temática desejada na pesquisa com os requisitos conceituais para a caracterização de um subsistema de política, enunciados no RCD.

O subsistema de política econômica foi então identificado como o domínio da **política de desenvolvimento do País**, já que foi possível identificar aí um conjunto de atores, de uma variedade de organizações públicas e privadas, agrupados em coalizões de defesa concorrentes e ativamente interessados em influenciar, regularmente, na formulação e implementação das políticas nesse domínio.

Outras características de subsistema de política, conforme o RCD, que foram identificadas no domínio da política de desenvolvimento do País, encorajando sua classificação como tal, foram o reconhecimento, pelos atores participantes do subsistema, de comporem uma comunidade de política relativamente autônoma, atuando na área julgada mais importante no conjunto das políticas públicas, além da existência de subunidades governamentais especializadas na política de desenvolvimento, no âmbito das agências governamentais (Bnde, Ipea).

Identificado o subsistema da política de desenvolvimento do País, partiu-se, então, para uma revisão da literatura sobre o debate econômico brasileiro no

período histórico que precedeu à criação do PT, entre 1950 e 1980, caracterizado pela hegemonia do pensamento desenvolvimentista. Para essa tarefa, a escolha das fontes bibliográficas atendeu ao objetivo de alcançar uma visão suficientemente focalizada daquele debate de modo a poder identificar não apenas os atores mais importantes, como também suas estratégias de atuação e alianças, capazes de configurar as coalizões de defesa procuradas.

Como hipótese de investigação e de seleção do material, considerou-se a hegemonia do ideário desenvolvimentista naquele período, concentrando-se, portanto, na literatura que aborda direta ou indiretamente o debate sobre esse pensamento.

O passo seguinte foi identificar a estrutura e a trajetória do sistema de crenças das diversas coalizões de defesa presentes no período e como elas influenciaram na formação do sistema de crenças petista sobre política econômica.

Para identificar as coalizões de defesa presentes no subsistema da política de desenvolvimento, utilizou-se o quadro de codificação das crenças apresentado a seguir (Quadro 1), construído de acordo com a orientação de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 242 e 1999, p. 133) e a partir de uma aproximação preliminar das principais correntes de pensamento econômico e do debate sobre propostas de política econômica apresentado por Bielschowsky (1988, p. 283).

O quadro de codificação das crenças foi montado a partir da identificação de seis variáveis de crenças avaliadas como componentes do núcleo da política de desenvolvimento, ou seja, crenças que representam compromissos normativos básicos e percepções causais da coalizão e que atravessam todo o subsistema da política de desenvolvimento, incluindo percepções sobre a gravidade dos problemas e suas principais causas e estratégias para a consecução dos valores centrais da coalizão.

As variáveis de crenças selecionadas foram: (1) causas do atraso econômico, (2) necessidade de reformas estruturais, (3) papel do Estado no desenvolvimento, (4) proteção à indústria nacional, (5) relação com os capitais externos e com o mercado mundial e (6) importância do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária. Para cada variável de crença foi montada uma escala de posições, a ser aplicada aos atores e às coalizões, variando entre posições

extremas dentro do tema concernente à respectiva variável, como preconizado por Sabatier e Jenkins-Smith.

A aplicação deste Quadro de Codificação das Crenças do Núcleo da Política de Desenvolvimento aos posicionamentos dos principais atores no debate econômico examinado possibilitou, então, a identificação das coalizões de defesa presentes no âmbito desse subsistema de política, no período anterior à criação do PT.

Para ajudar na identificação das coalizões, construiu-se um índice heurístico de identificação de coalizões de defesa – IHICD, quanto ao compartilhamento de crenças do núcleo da política. O índice corresponde ao somatório, atribuído a cada corrente de pensamento econômico, dos valores dos níveis da escala de posições em cada uma das variáveis de crenças aqui adotadas. Obtém-se assim uma escala de valores que vai de 6 (seis) a 24 (vinte e quatro), cuja mediana (no caso, igual à média aritmética) é 15.

Importa esclarecer que esse índice, o IHICD, como o próprio nome indica, cumpre aqui função heurística, isto é, orientadora da análise, não determinante dela. Isso porque há a necessidade de se considerar não apenas o compartilhamento de crenças do núcleo da política, mas também a existência de uma ação coordenada desses atores para influenciar as políticas públicas, que é o segundo critério fundamental para identificação de coalizões de defesa, conforme o RCD.

Para a elaboração dos quadros 3 e 4, do capítulo 4, sobre as coalizões de defesa no debate econômico brasileiro, no período que antecedeu ao surgimento do PT, partiu-se da definição das coalizões de defesa como agregados de atores sociais e políticos que compartilham crenças, compromissos e percepções normativas fundamentais (o núcleo da política de desenvolvimento econômico). E que se engajam, também, num grau efetivo de atividade coordenada ao longo do tempo, visando a influenciar na condução da política econômica.

Apoiando-se em Bielschowsky (1988), procurou-se especificar, para cada coalizão, seus principais atores, individuais e institucionais, documentos fundamentais e principais órgãos de divulgação. Do mesmo modo, considerou-se, também, a atuação política coordenada daqueles atores, visando a influenciar na condução da política econômica no período.

Quadro 1 – Codificação das Crenças do Núcleo da Política de Desenvolvimento

Variável de Crença	Escala de Posições
A – Causas do atraso econômico	A.1 Baixa inserção comercial internacional e barreiras estatais bloqueadoras da livre expansão do mercado capitalista.
	A.2 Baixa inserção comercial internacional e baixas disponibilidade de capitais e capacidade de poupança interna
	A.3 Estrutura sócio-econômica dualista (setor agrário atrasado comprometendo setor industrial moderno). Inserção periférica e subordinada do País no mercado mundial.
	A.4 Inerente ao capitalismo periférico
B – Necessidade de reformas estruturais	B.1 Desnecessárias e perigosas para o desenvolvimento do País.
	B.2 Pouco necessárias: uma ou outra pode ajudar, mas não são imprescindíveis ao desenvolvimento.
	B.3 Muito importantes, mas não a ponto de impedir que o País se desenvolva, ao menos em parte, sem as reformas.
	B.4 Indispensáveis ao desenvolvimento.
C – Papel do Estado no Desenvolvimento	C.1 Não deve se intrometer de jeito nenhum; o mercado se auto-regula (Estado Mínimo).
	C.2 Deve intervir fracamente , apenas como regulador e mediador de conflitos (Estado Regulador).
	C.3 Deve intervir moderadamente , como regulador e planejador do desenvolvimento (Estado Planejador).
	C.4 Deve intervir fortemente , como regulador, planejador, indutor e produtor (Estado Interventor/Desenvolvimentista).
D – Proteção à Indústria Nacional	D.1 Não deve existir nenhuma: competição internacional é boa para o País e sua vocação são produtos primários, com maior vantagem comercial comparativa.
	D.2 Proteção Fraca , com apoio creditício e estímulos fiscais.
	D.3 Protecionismo Moderado combinando apoio creditício, estímulos fiscais, câmbio e tarifas alfandegárias.
	D.4 Protecionismo Forte , com reserva de mercado e barreiras legais, cambiais e alfandegárias.
E – Relação com os capitais externos e com o mercado mundial	E.1 Abertura e integração completas.
	E.2 Abertura e integração moderadas.
	E.3 Controle moderado de fluxos e inserção moderada.
	E.4 Controle rigoroso de fluxos e pouca inserção.
F – Importância do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária	F.1 Essenciais para o desenvolvimento (ortodoxia monetarista).
	F.2 Muito importantes e devem contribuir para o desenvolvimento.
	F.3 Importantes, mas devem se subordinar ao esforço de desenvolvimento, para não atrapalhá-lo.
	F.4 Não são Prioritários (desenvolvimentismo expansionista).

Em seguida, analisaram-se as propostas econômicas contidas nos principais documentos programáticos do PT, no período compreendido entre as eleições presidenciais de 1989 e 2006, buscando identificar suas características fundamentais, continuidades e rupturas entre elas, compreender os motivos que levaram a suas transformações e avaliar em que medida elas se afastaram das propostas originais do PT.

Para tanto, utilizou-se o método de análise de conteúdo de documentos públicos, apresentado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), para interpretar as propostas de política econômica defendidas pelo PT nas resoluções partidárias e nos programas eleitorais divulgados durante as campanhas eleitorais à Presidência da República entre 1989 e 2006.

Segundo esses autores, a maioria dos estudos sobre mudanças de crenças das elites de políticas específicas têm pecado ao não conseguir compreender como essas crenças mudam ao longo do tempo, nem os efeitos dessas mudanças nas respectivas políticas públicas. Baseados essencialmente em levantamentos de atitudes e em indicadores de orientação partidária de legisladores e de autoridades do executivo, esses estudos têm negligenciado que a compreensão das mudanças nas preferências das elites requer um conhecimento da estrutura de seus sistemas de crenças, incluindo uma enorme quantidade de pressupostos causais e de percepções das variáveis importantes através das quais as elites vêem o mundo (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993, p. 239).

Assim, entre as principais vantagens do método da análise de conteúdo de documentos públicos para examinar mudanças nas crenças das elites ao longo do tempo está o fato de permitir uma análise muito mais detalhada das crenças do que pode ser obtido por meio de indicadores de filiação partidária ou de desempenho de grupos de interesse. E também de ser mais adequado que levantamentos de atitude para estudar mudanças nas crenças das elites ao longo do tempo e mais apropriado para registrar mudanças nas crenças de uma maior variedade de atores, na maioria dos subsistemas de políticas (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993, p. 240).

Quanto ao processo de coleta e análise de dados boa parte das fontes primárias da pesquisa, isto é, programas de governo do PT e resoluções de encontros e congressos partidários, encontra-se disponível no sítio do PT na Internet. Utilizou-se também de importante obra de referência para os estudos sobre

a evolução histórica e programática do PT, que reúne os principais documentos partidários entre 1979 e 1998 (Partido dos trabalhadores, 1998). O partido mantém ainda uma editora (da Fundação Perseu Abramo), cujo sítio na Internet disponibiliza toda a documentação pública do partido, e também o Centro Sérgio Buarque de Holanda de Documentação e Memória, acervo voltado à preservação e acessibilidade aos documentos da história do PT e da esquerda no Brasil, onde também pudemos obter alguns dos documentos compulsados.

Como recurso adicional, conseguiu-se realizar uma entrevista com o Professor Paul Singer, certamente um dos mais importantes formuladores das propostas econômicas do PT ao longo de toda sua trajetória. Embora o recurso a entrevistas não estivesse inicialmente programado pela pesquisa, esta com o Professor Singer revelou-se profundamente útil, não apenas para reafirmar ou reavaliar alguns postulados preliminares da investigação, mas também para orientá-la para determinados caminhos até então não cogitados.

Definido o conjunto das fontes, analisaram-se os documentos partidários apresentados pelo PT no período examinado, procurando identificar e revelar o sistema de crenças petista no domínio da política de desenvolvimento. De acordo com o quadro analítico do RCD, passou-se a identificar e diferenciar as crenças do núcleo profundo e do núcleo da política, que segundo a hipótese inicial deveriam ter permanecido essencialmente inalteradas, daquelas ligadas a aspectos secundários, sendo possível acompanhar sua modificação. Para tanto, apoiou-se no quadro de estrutura do sistema de crenças a seguir, adaptado de Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p.133):

Quadro 2 – Estrutura do Sistema de Crenças

	Núcleo Profundo	Núcleo da Política	Aspectos Secundários
Características Definidoras	Axiomas ontológicos e normativos fundamentais.	Posições fundamentais na política a respeito das estratégias básicas para alcançar os valores centrais do subsistema.	Decisões e informações instrumentais necessárias à implementação do núcleo da política
Abrangência	Extravasa o subsistema, atravessando todos os subsistemas de políticas	Todo o subsistema	Apenas parte do subsistema
Suscetibilidade à Mudança	Muito difícil (como uma conversão religiosa)	Difícil, mas pode ocorrer, se a experiência revelar sérias anomalias	Moderadamente fácil; objeto da maioria das formulações administrativas e legislativas de políticas públicas
Componentes	Percepções sobre aspectos essenciais da natureza humana (má / boa, egoísmo / altruísmo); Prioridades sobre valores fundamentais: liberdade / igualdade; Critérios básicos de distribuição da justiça; Identidade sócio-cultural: étnica, religiosa, de gênero.	Preceitos normativos fundamentais; Orientação sobre prioridade de valores básicos; Definição de segmentos cujo bem-estar deve ser prioritariamente atendido Percepção da gravidade dos problemas e de suas causas básicas; Distribuição apropriada de autoridade entre governo e mercado.	Percepções sobre a gravidade de aspectos específicos dos problemas em situações específicas; Maioria das decisões sobre regras administrativas, alocação orçamentária e interpretação e revisões legais; Informações sobre a performance de programas específicos ou instituições.

O foco nos programas eleitorais para identificar o sistema de crenças petista e acompanhar a mudança programática do partido segue linha de investigação sugerida por Budge (2008), que salientou a importância da análise interna daqueles programas e o papel que cumprem nos processos políticos, acrescentando que eles constituem declarações autênticas de preferências ao invés de meros instrumentos de barganha eleitoral.

Apoiando-se também na perspectiva de Gerring (1998), deu-se especial atenção à retórica das eleições presidenciais, como uma das fontes mais adequadas para superar as dificuldades inerentes ao estudo do conteúdo das ideologias partidárias. Ainda conforme Gerring procurou-se construir categorias retiradas dos assuntos explicitamente identificados pelo PT como aqueles que revelam suas diferenças com outros partidos e suas mudanças ao longo do tempo.

Na codificação dessas categorias buscou-se incorporar os elementos relevantes do sistema de crenças petista de modo a incluir não apenas as crenças, mas também, disputas específicas sobre a política de desenvolvimento, ao longo do período em estudo.

Assim, na análise de cada conjunto de propostas partidárias, procedeu-se à classificação das crenças em valores fundamentais e pressupostos ontológicos (crenças do núcleo profundo), crenças gerais sobre a política de desenvolvimento que servem para traduzir o núcleo profundo em prática política (o núcleo da política) e as percepções muito específicas sobre relacionamentos causais e percepção da situação daquela área (os aspectos secundários do sistema de crenças).

Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 243), uma das mais importantes questões nesse tipo de análise de conteúdo é a da validade dos resultados codificados, especialmente no que respeita à confiabilidade e à veracidade dos posicionamentos dos diversos atores pesquisados. De acordo com os autores, o uso de documentos públicos ajuda a enfrentar esse problema, principalmente porque no contexto dos subsistemas de políticas públicas há um incentivo razoável a que cada representante adote e mantenha crenças consistentes, já que inconsistências podem resultar em perda de credibilidade e de apoio.

Comparativamente às tradicionais sondagens de opinião, a análise de conteúdo de documentos públicos apresenta menos problemas de confiabilidade e de validade dos resultados obtidos. Além disso, permite: um monitoramento das crenças políticas de grupos e indivíduos ao longo do tempo; averiguar a existência de coalizões de defesa num subsistema de política e a estabilidade delas ao longo de um período; averiguar mudanças no nível de polarização das coalizões no tempo; e avaliar a relativa estabilidade das crenças de diferentes tipos de grupos dos subsistemas.

Essa análise sedimentou o caminho para a interpretação da trajetória das propostas de política econômica do PT, identificando-as e classificando-as de acordo com o modelo analítico proposto, para encontrar, inteligivelmente estruturado, o sistema de crenças petista, com a identificação do respectivo núcleo profundo, do núcleo da política e de seus aspectos secundários.

Como roteiro para a interpretação dos dados, utilizou-se ainda os princípios fundamentais do RCD (seu núcleo lakatosiano), expostos há pouco, e as hipóteses sobre coalizões de defesa, mudanças em políticas e aprendizado nas coalizões, apresentadas no capítulo anterior.

Com isso, buscou-se não apenas responder às questões levantadas no início da investigação – avaliação da permanência (e em que grau) do núcleo da política (“*policy core*”) do PT sobre desenvolvimento econômico ao longo do período –, e avaliar a aplicabilidade das hipóteses do RCD para este caso, como também averiguar a adequação desse referencial teórico ao objeto da pesquisa e possíveis consequências e desdobramentos teóricos e metodológicos.

4 COALIZÕES DE DEFESA NO DEBATE ECONÔMICO BRASILEIRO.

Procura-se, a seguir, identificar a pré-história do pensamento econômico petista, ou seja, suas matrizes intelectuais e maiores influências teóricas, a partir do exame do debate sobre o desenvolvimento econômico no Brasil entre as décadas de 1950 e 1980.

De acordo com o referencial teórico e metodológico adotado, tomou-se a política voltada ao desenvolvimento econômico do País como subsistema de política (domínio e principal unidade agregada de análise), em cujo âmbito diversos atores tentam influenciar sua formulação e implementação.

Busca-se identificar, entre os protagonistas das diversas correntes de pensamento e propostas de política econômica, no período, coalizões de defesa, ou seja, agregados de atores sociais e políticos que compartilham conjuntos de crenças, compromissos e percepções normativas fundamentais, se engajam num grau efetivo de atividade coordenada ao longo do tempo, visando a influenciar na condução da política econômica, e cujos acordos fundamentais se situam no núcleo da política de desenvolvimento econômico, muito resistente a mudanças no curto e no médio prazos.

Como a matriz ideológica originária da maioria das crenças do núcleo da política de desenvolvimento, no período, é o pensamento desenvolvimentista (Mantega, 1987 e Bielschowsky, 1988), inicia-se a exposição com uma recuperação dos primórdios do pensamento desenvolvimentista no Brasil.

4.1 Primórdios do Desenvolvimentismo no Brasil.

Ianni (1986, p. 54) situou nos anos da 2ª guerra mundial o momento em que o planejamento estatal incorporou-se definitivamente à ação do Poder Público no Brasil, num processo comum a outras regiões do mundo. Embora reconhecendo, com o autor, que medidas intervencionistas já houvessem sido adotadas por governos brasileiros antes da Revolução de 1930, é bastante evidente que o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) representou uma mudança de patamar substancial no que respeita à intervenção do Estado na economia, em prol do desenvolvimento do País. Conforme Ianni (1986, pp. 69 e 80):

Nos anos de 1930-45, o nacionalismo passou a ser um elemento importante nos debates sobre problemas políticos e econômicos brasileiros (...) As novas forças políticas, surgidas no âmbito do Estado brasileiro, após a

derrota do poder oligárquico, estavam mais interessadas em defender novas soluções para os problemas da sociedade nacional. (...) O nacionalismo econômico revelou-se como uma manifestação da ideia de desenvolvimento, industrialização e independência, em face dos interesses econômicos dos países dominantes.

Um dos problemas da caracterização do “nacional-desenvolvimentismo” como uma ideologia homogênea é o da visível diferença, quanto à questão nacional, entre os Governos Vargas (1930-45 e 1951-54) e o de JK (1956-60). Enquanto os primeiros foram fortemente marcados por um traço nacionalista, com medidas protecionistas e restritivas ao capital estrangeiro, o governo de JK foi marcado, economicamente, por forte liberalização das relações comerciais e da circulação de capitais, além de intenso processo de endividamento externo.

Ademais, havia, entre os mais ardorosos defensores do ideário desenvolvimentista, desde importantes lideranças empresariais até intelectuais de esquerda, especialmente do Partido Comunista Brasileiro – PCB²⁵.

Contudo, analisadas no quadro dos grandes embates teóricos e políticos da economia brasileira, tais diferenças tornam-se secundárias, já que a questão central do debate naquele momento era a do papel do Estado, como promotor do desenvolvimento, no processo de construção da nação.

A evidência mais substancial da hegemonia do desenvolvimentismo naqueles anos, no País, foi a política econômica implementada pelos diversos governos eleitos no período. A caracterização do desenvolvimentismo como a ideologia dominante no Brasil da década de 1950 e início dos anos 60, foi empreendida por Cardoso (1978), em análise clássica dos discursos dos presidentes Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros.

Fonseca (2004) encontrou as origens e os precursores do desenvolvimentismo no Brasil em quatro correntes teórico-políticas atuantes ainda antes do período republicano: os nacionalistas, os industrialistas, os papelistas e os positivistas.

²⁵ O PCB denominava-se Partido Comunista do Brasil, desde sua fundação em 1922. Na sequência da alteração de sua linha política no 5º Congresso, de 1960, sob o impacto da crítica ao stalinismo, promovida pelo Partido Comunista soviético a partir do 20º Congresso deste, em 1956, o PCB muda seu nome, em conferência nacional realizada em 1961, para Partido Comunista Brasileiro, mantendo a sigla original. Era também uma tentativa de se enquadrar à legislação partidária brasileira dentro do esforço então encetado pela legalização do partido. Uma parcela minoritária que recusara a nova linha política reorganiza (ou funda, conforme a interpretação), em 1962, o Partido Comunista do Brasil, adotando a sigla PCdoB.

A corrente nacionalista remonta às lutas pela independência, ainda no período colonial. Já com o Brasil independente, destaca-se o Ministro da Fazenda imperial Alves Branco (1837/1848), por sua defesa do fortalecimento do mercado interno como eixo do desenvolvimento do País.

Os industrialistas colocaram a industrialização como meta fundamental do desenvolvimento do País, enfrentando, assim, as várias correntes agraristas, inclusive o nacionalismo de um Alberto Torres, que via na suposta vocação agrícola do País, expressa em sua riqueza de recursos naturais, a maior vantagem comparativa para nosso desenvolvimento. Dentre os industrialistas, destacavam-se, ainda no Império, Amaro Cavalcanti, Serzedelo Correa²⁶, Felisberto Freire e o principal deles, Antônio Felício dos Santos, fundador da Associação Industrial, em 1881 (Luz, 1975).

Os papelistas opunham-se aos metalistas, num debate que atravessou a segunda metade do século XIX, entre orçamento equilibrado e expansão do gasto público. Enfrentando a ortodoxia econômica liberal, anteciparam em um século alguns princípios mais tarde consagrados pelo keynesianismo, tendo como principais expoentes o Ministro Souza Franco, o Barão de Mauá, o Visconde de Ouro Preto e o Conselheiro Lafaiete, no período monárquico, e Rui Barbosa, no início do período republicano. Considerando que de nada adiantava um orçamento equilibrado com a economia estagnada, propugnaram a ação estatal expansionista como essencial ao desenvolvimento do País. Segundo Fonseca (2004):

O papelismo teve papel importantíssimo nas origens do desenvolvimentismo. Em primeiro lugar, por romper com princípios básicos da teoria econômica convencional, afrontando dogmas quase consensuais, como a conversibilidade e o papel passivo da política monetária. Em segundo, e talvez o mais importante, era inaugurar uma concepção de política econômica que a tornava responsável pelo crescimento: o Estado poderia e deveria atuar como agente anticíclico (p. 11).

E os positivistas, que tiveram participação importante na proclamação e nos primeiros passos da República, opunham-se ao liberalismo ao defenderem uma participação ativa do Estado na organização da sociedade e vislumbrarem o planejamento como instrumento básico dessa participação. Aliás, teria sido um expoente positivista, o Governador mineiro João Pinheiro (1906-1910) um dos

²⁶ No caso de Serzedelo Correa, Luz (1975) ressalta que sua visão protecionista não se confundia com industrialismo "puro", já que se voltava à defesa da produção nacional como um todo, inclusive a agrícola, e não apenas da indústria.

precursores da defesa do planejamento econômico entre nós. A importância atribuída pelos positivistas à ideia do “progresso”, inscrita por eles em nossa bandeira, explica em boa medida o peso que emprestavam ao planejamento estatal. Todavia, embora francamente favoráveis ao intervencionismo estatal, os positivistas, diferentemente dos papelistas, não advogavam o endividamento público e defendiam, assim como os liberais ortodoxos, o orçamento equilibrado.

Finalmente, Fonseca (2004) conclui que o embrião da aplicação do desenvolvimentismo como política de Estado no Brasil foi o Governo de Getúlio Vargas no Rio Grande do Sul, a partir de 1928, quando aquelas quatro correntes ideológicas se amalgamaram num novo modelo de política econômica que poderia ser simbolizado pela criação, em 22 de junho daquele ano, do Banco do Estado do Rio Grande do Sul.

Como dito inicialmente, a matriz ideológica originária da maioria das crenças do núcleo da política de desenvolvimento econômico no Brasil, entre as décadas de 1950 e 1980, é o desenvolvimentismo, cujo principal núcleo institucional de elaboração teórica foi a Cepal. Todavia, como visto na exposição anterior, ao interpretarmos a influência do pensamento cepalino sobre o desenvolvimentismo no Brasil é importante não perder de vista que, em sua chegada ao País, essas ideias se combinaram com uma profunda e importante tradição e com um longo debate existente desde os primórdios da independência.

Essa tradição se abrigava em instituições privadas que procuravam influenciar no debate econômico e nas políticas públicas do País: as várias associações empresariais e industriais surgidas desde o final do século XIX, como a Associação Industrial, de 1881, e o Centro Industrial do Rio de Janeiro, de 1904, embrião da Federação das Indústrias daquele Estado. E encontrava eco, também em organismos governamentais, como o próprio Ministério da Fazenda, que desde muito cedo abrigou correntes industrialistas e nacionalistas, a começar do Ministro Alves Branco, ainda no período imperial.

4.2 As Coalizões de Defesa sobre Política de Desenvolvimento do Brasil na Fase da Hegemonia Desenvolvimentista (1945 e 1964).

Conforme Bielschowsky (1988, p. 293), o desenvolvimentismo só viria a se tornar hegemônico no País na segunda metade dos anos 50. No período anterior, especialmente após a Revolução de 30, o que ocorrera fora, tão somente *“uma primeira e limitada tomada de consciência da problemática de industrialização por parte de uma nova elite técnica, civil e militar que se instalava nas instituições de orientação e controle implantadas pelo Estado centralizador pós-1930”*.

Para o período histórico que vai do fim da 2ª guerra mundial até o final dos anos 60, Mantega (1987) sumariou a trajetória e as características de três das principais correntes do pensamento econômico brasileiro que se poderia situar à esquerda no espectro ideológico do País²⁷. Originadas a partir da ideologia nacional-desenvolvimentista da década de 1950, elas deram origem aos três grandes modelos interpretativos críticos da economia do País nos anos 60: o modelo de substituição de importações, o modelo democrático-burguês e o modelo de subdesenvolvimento capitalista.

O primeiro, herdeiro intelectual das contribuições de Raul Prebisch e da Cepal, teve como principais formuladores Celso Furtado e Inácio Rangel, e, posteriormente, Maria da Conceição Tavares. O modelo democrático-burguês foi elaborado por intelectuais ligados ao antigo PCB, como Nelson Werneck Sodré e Alberto Passos Guimarães; era derivado das análises de Lênin sobre o desenvolvimento do capitalismo na Rússia e tinha como foco o combate ao imperialismo. O terceiro, o modelo de subdesenvolvimento capitalista, formulado a partir de uma crítica ao modelo anterior feita por um dos mais prestigiados intelectuais do PCB, o historiador Caio Prado Júnior. Paralelamente à crítica de Caio Prado, surgiram trabalhos inspirados na nova esquerda norte-americana – Paul Baran e Paul Sweezy – como os de André Gunder Frank e o modelo teve seu refinamento teórico na obra de Rui Mauro Marini.

²⁷ Como seu corte temporal situa-se entre as décadas de 1950 e 1960, Mantega deixou de analisar a “teoria da dependência”, ou “dependentismo”, que, segundo ele, se consolidaria somente na década de 1970, tendo como principais expoentes Cardoso e Faletto (1970) e Tavares (1974). Consequentemente, também não abordou a crítica ao dependentismo, encetada por Oliveira (1977), Tavares (1986) e Mello (1988), que constituíram o que Mantega denomina a “segunda fase da economia política brasileira” (Mantega, 1987, pp. 16 a 19 e 128). Ver, adiante, “As correntes de pensamento econômico durante a interdição do debate sob o regime militar”.

Segundo Mantega (1987, p. 16),

do lado oposto a todas essas teses e autores mencionados, que se situavam, grosso modo, numa posição crítica ou à 'esquerda' das propostas convencionais de desenvolvimento, estavam os mentores intelectuais do que se poderia chamar de Modelo Brasileiro de Desenvolvimento, posto em prática a partir do golpe de 1964...

Combinando princípios da teoria neoclássica liberal com grande intervenção do Estado na economia, Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen estabeleceram o paradigma da política econômica conservadora no período. Esse desenvolvimentismo autoritário foi o modelo vigente pelo menos até o fim da ditadura militar.

Na origem do desenvolvimentismo no Brasil, Mantega destaca o papel pioneiro desempenhado pelo líder empresarial paulista Roberto Simonsen naquela que ficou conhecida como a controvérsia sobre o planejamento e o desenvolvimento econômico brasileiro, opondo os aliados de Simonsen, defensores da intervenção e do planejamento estatal, aos liberais anti-intervencionistas, liderados pelo professor e economista Eugênio Gudin. Mantega considera que a nova ideologia desenvolvimentista ganhava adeptos não apenas no seio da nascente burguesia industrial, onde, evidentemente, estavam seus mais diretos interessados, mas encontrava forte ressonância na classe média urbana, incluídas aí as Forças Armadas, configurando-se como uma ideologia intervencionista, respaldada em segmentos consideráveis da população e devidamente representada na burocracia estatal do Estado Novo, como se pode verificar em diversos discursos do Presidente Vargas. (Mantega, 1987, pp. 28 e 29).

Para Mantega, a ideologia desenvolvimentista, herdeira direta do keynesianismo, obteve no Brasil a adesão também de boa parte da esquerda, inclusive do Partido Comunista, constituindo-se *"na bandeira de luta de um conjunto heterogêneo de forças sociais favoráveis à industrialização e à consolidação do desenvolvimento capitalista"* (Mantega, 1987, p. 23). Dessa perspectiva,

para transformar os países periféricos (...) em nações desenvolvidas (...) era preciso incrementar a participação do Estado na economia por meio do planejamento global, de modo a facilitar o advento da industrialização nacional (ibidem).

Tal trajetória aproxima bastante o grupo de apoiadores do desenvolvimentismo do conceito de coalizão de defesa desenvolvido por Sabatier²⁸, uma vez que havia um sistema de crenças compartilhado por diversos atores sociais e políticos situados em várias instituições e esferas de atuação, dentro e fora do governo.

Num contexto político e intelectual fortemente marcado pela ideia da construção da nação, o nacionalismo desenvolvimentista não excluía a colaboração de capitais externos para o desenvolvimento do País, mas se preocupava em “valorizar a estrutura socioeconômica nacional e dotá-la de dinamismo próprio” (Mantega, 1987, p. 29).

E a associação do projeto desenvolvimentista com a incorporação da emergência das “massas” da população ao jogo político institucional do País, emergência resultante do processo de urbanização acelerada e do conseqüente crescimento do proletariado e demais camadas urbanas, originou o populismo. Mas essa associação, que o chamado Estado populista representou, era marcada por profundas contradições, não apenas entre representantes das diversas classes sociais presentes no Estado, mas entre facções da própria camada dominante, as elites econômicas e políticas do País: de um lado os reformistas, defensores do aprofundamento da experiência desenvolvimentista e populista e do arranjo político e econômico que ela representava; de outro, os segmentos autoritários, que não aceitavam essa incorporação das massas no processo político, nem as concessões sociais e trabalhistas por meio das quais o populismo mantinha sua credibilidade junto a essa população.²⁹

Uma ótima síntese das ambigüidades do Estado populista é a frase atribuída a Vargas ao nomear seu ministério, em 1951: “Governo Popular e Ministério reacionário; por muito tempo ainda terá que ser assim” (Weffort, 1980, p. 17).

Mas, apesar do alto nível de polarização que essas contradições provocaram no processo político que desembocou no golpe de Estado de 1964, Mantega considera que

²⁸ Ver o capítulo 2 desta dissertação.

²⁹ A literatura sobre o populismo e sua crise é vasta. Para um resumo panorâmico atualizado, usou-se Ferreira (2001).

o tênue nacionalismo e distributivismo da elite reformista nunca chegou a caracterizar um projeto de desenvolvimento radicalmente diferente daquele proposto pelos segmentos mais conservadores da burguesia (Mantega, 1987, p. 31).

A principal referência teórica da estratégia de desenvolvimento econômico adotada no Brasil pelas elites reformistas, nos anos 50, foi o pensamento estruturalista da Cepal. Surgida no final da década de 40, num momento de afirmação da autonomia econômica das nações latinoamericanas, a Cepal veio a se tornar o desaguadouro e porta-voz das primeiras interpretações econômicas do continente a se libertarem do mimetismo dos modelos explicativos dominantes nos países do capitalismo central.

Ao tentar explicar o atraso latinoamericano em relação aos países centrais e encontrar formas de superá-lo, Raul Prebisch começou a esboçar, a partir de sua experiência no Banco Central da Argentina, nos anos 30, as linhas mestras do que viria a ser o pensamento cepalino, ou estruturalista.

Diferentemente da visão linear e otimista, dominante no pensamento econômico dos países capitalistas avançados, que via o processo de desenvolvimento como uma sucessão de etapas progressivas que acabaria tirando todos os países do atraso, a interpretação de Prebisch e da Cepal partiu da constatação das peculiaridades da estrutura socioeconômica dos países periféricos. Percebiam aí os entraves estruturais ao seu desenvolvimento, e também das condições do comércio internacional, que, ao invés de promoverem o desenvolvimento geral, como previsto na teoria econômica liberal dominante, tendiam a aprofundar as disparidades entre os países.

Isso porque não se verificava a melhoria das condições comerciais para os países periféricos que vinham se especializando em produtos primários, como previa a tese neoclássica das vantagens comparativas, e muito menos a propagação do progresso técnico e do desenvolvimento, também supostos nessa interpretação.

Na visão neoclássica, os ganhos de produtividade crescentes das indústrias avançadas seriam repassados, via comércio, aos países atrasados, mediante redução dos preços dos produtos industrializados, enquanto que os preços dos produtos primários, dado o menor incremento de produtividade, permaneceriam elevados.

Para os cepalinos, não apenas os países desenvolvidos não estavam repassando aos países atrasados, via comércio, seus ganhos de produtividade, como, ao contrário, o que vinha ocorrendo era uma continuada deterioração dos termos de intercâmbio, em desfavor dos países atrasados. Isso porque, de um lado, a demanda das nações industrializadas por produtos primários era, tendencialmente, de lento crescimento, em função dos próprios limites físicos de consumo e também dos avanços tecnológicos e do protecionismo comercial, ao passo que a demanda nos países atrasados por produtos industrializados era potencialmente crescente

De outro lado, a menor oferta de mão-de-obra nos países centrais, aliada à forte organização sindical dos trabalhadores, aumentava o poder de barganha destes por contínuas melhoras salariais, que eram repassadas pelos empresários aos preços dos manufaturados exportados. Essas características impunham, também maior rigidez salarial nos momentos de retração econômica, sendo mais difícil diminuir salários. Já nos países periféricos, a abundância de mão-de-obra e a fraca organização sindical traduziam-se em baixos salários e em preços igualmente baixos dos produtos primários de exportação, além de permitirem maior flexibilidade salarial: possibilidade de reduzir salários nos períodos recessivos.

Ou seja, quem acabava se apropriando dos ganhos de produtividade dos países industrializados eram os trabalhadores desses países, nada restando para os países atrasados, ao contrário do que supunha a teoria neoclássica do comércio internacional e sua tese das vantagens comparativas.

Ademais, a persistência dos países periféricos numa especialização primário-exportadora retirava-lhes qualquer possibilidade de gerarem novos impulsos dinâmicos para suas economias, em vista do estreitamento, da heterogeneidade e do congelamento de suas estruturas produtivas.

Assim, a Cepal concluía que o subdesenvolvimento latinoamericano não era uma simples etapa a ser automaticamente superada de um processo de desenvolvimento linear e que as economias periféricas deixadas ao sabor das livres forças de mercado jamais sairiam do atoleiro do subdesenvolvimento (Mantega, 1987, p. 38).

Para escapar desse destino, a única saída para esses países seria a promoção, pelos Estados nacionais, de uma política deliberada de industrialização,

além de uma reforma agrária, com a melhora na alocação dos recursos produtivos e a introversão da atividade econômica em direção ao mercado interno. Só assim poderia haver desenvolvimento autônomo e consistente.

O papel atribuído pelo estruturalismo cepalino ao Estado, como principal promotor do desenvolvimento e até como agente produtivo direto, colocou essa corrente teórico-política em aberta oposição ao pensamento econômico neoclássico dominante e às propostas de política econômica liberais, dele derivadas, defendidas com afinco pela maioria das demais organizações internacionais (FMI, BIRD, BID, etc.).³⁰

A doutrina da Cepal tinha, assim, uma coloração nacionalista, mas de um nacionalismo que não hostiliza a totalidade do capital estrangeiro, centrando sua crítica na relação imperialista do comércio mundial com as economias agroexportadoras, mas mantendo a compreensão da necessidade daqueles capitais, especialmente via empréstimos governo a governo, para aumentar a disponibilidade de capital nos países atrasados. Tratava-se de uma proposta de “*desenvolvimento nacional mais do que propriamente nacionalista*”, voltada à industrialização e à dinâmica interna da economia, com menor dependência do mercado internacional de produtos primários (Mantega, 1987, pp. 39 e 40).

Ao abordar as consequências sociais da estratégia de desenvolvimento cepalina, Mantega considera que ela deixou de analisar com maior profundidade a natureza das relações de classe do modo de produção capitalista, dando pouca atenção também aos aspectos sociais e políticos das transformações em marcha no continente e preocupando-se quase que exclusivamente com os seus aspectos econômicos (Mantega, 1987, p. 42).

Desse modo, ao postular que o desenvolvimento capitalista autóctone, independentemente de suas características, seria benéfico para toda a população

evidencia-se a adesão da teoria da Cepal ao marco teórico fundamental da economia política clássica ou neo clássica, cuja vertente liberal ela pretendia combater. Para ambas, o capitalismo é uma organização econômica que, com maior (para uns) ou menor (para outros) interferência do Estado, consegue atingir e difundir o progresso social (Mantega, 1987, p. 42).

³⁰ Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Ou seja, para a Cepal, como, de resto, para os economistas liberais, o subdesenvolvimento seria mais uma ausência de capitalismo do que o resultado dele em nossa região.

Essa interpretação de Mantega (1987) dos fundamentos do pensamento cepalino, aqui tratados como o núcleo profundo de seu sistema de crenças, é compatível com a desenvolvida por Braga (2002), que sequer reconhece haver uma ruptura desse pensamento com o pensamento econômico tradicional sobre o comércio internacional:

as conclusões que distanciam o pensamento econômico cepalino do pensamento econômico tradicional no tocante ao comércio internacional devem ser tomadas com cuidado. É bem verdade que os modelos de vantagens comparativas dão pouca atenção às estruturas de preferência dos agentes, além de não levarem em conta a evolução das estruturas de oferta e de demanda dos produtos transacionados. Mas, diante do contexto das análises da importância da integração regional, não é verdade que a CEPAL teria desprezado as virtudes da especialização (Braga, 2002, p. 6).

Isso suscita duas observações, no que respeita ao enfoque teórico-metodológico das coalizões de defesa, aqui adotado: primeiramente, permite caracterizar o desenvolvimentismo cepalino e o liberalismo *à la* Gudin como duas coalizões de defesa concorrentes. Isso porque embora compartilhassem crenças fundamentais, situáveis no **núcleo profundo** dos respectivos sistemas de crenças (defesa do capitalismo e das vantagens econômicas do comércio internacional), divergiam vigorosamente quanto a preceitos normativos, estratégias e prioridade de valores, o **núcleo da política** de desenvolvimento, que é onde se situam as distinções determinantes entre diferentes coalizões de defesa.

Por outro lado, quando Sabatier expõe sua visão sobre a estrutura dos sistemas de crenças, aponta a tradicional dicotomia entre esquerda e direita como situada no nível do núcleo profundo. Teríamos aqui, então, duas coalizões de defesa que, diferentemente de muitas interpretações sobre o debate econômico brasileiro³¹, não poderiam ser distinguidas por essa dicotomia, considerando a concordância fundamental no núcleo profundo de suas crenças.

Além disso, como analisamos adiante, correntes de pensamento econômico de esquerda e socialista, especialmente as ligadas ao PCB, embora divergissem do ideário cepalino quanto ao núcleo profundo de seu sistema de crenças, devem ser

³¹ Ver, por exemplo, Sochaczewski (2002) e Biderman *et alli* (1996).

consideradas como pertencentes à grande coalizão de defesa desenvolvimentista, exatamente por compartilharem com a Cepal preceitos normativos, estratégias e prioridade de valores do **núcleo da política** de desenvolvimento. Aliás, além de compartilharem estratégias comuns, como a defesa da intervenção do Estado para promover a industrialização e o desenvolvimento, compartilhavam também diagnósticos essenciais sobre a economia brasileira, como a tese estagnacionista, que se tornou dominante nos anos 60.

Num balanço da situação do País no início da década de 60, após anos de aplicação do ideário desenvolvimentista, Mantega considera que

do ponto de vista estritamente econômico, a estratégia cepalina deu certo, com o país centrado num desenvolvimento “para dentro”, baseado no setor industrial e com razoável capacidade de autopropulsão. Porém, tudo isso não modificara as condições sociais do grosso da população, que continuavam iguais ou até pioraram, conforme começavam a assinalar os estudos da própria CEPAL feitos no início dos anos 60 (Mantega, 1987, p. 43).

A apreciação que faz Bielschowsky (1988) do pensamento cepalino, nesse aspecto, é diferente. Ele considera que os estudos do início dos anos 60, mencionados por Mantega, representaram exatamente uma importante reformulação analítica por que passava a Cepal, justamente por reconhecer que a industrialização não resolvia, por si só, o problema do desemprego e da pobreza. Nessa reorientação, os cepalinos passam a advogar a necessidade urgente de redistribuição de renda em favor das massas populares e de reorientação do estilo de desenvolvimento (Bielschowsky, 1988, p. 492). O otimismo social desenvolvimentista dos primeiros anos dá lugar, já no início dos anos 60, a um pessimismo quanto ao modelo de desenvolvimento da América Latina até então adotado. Esse pessimismo será analiticamente traduzido pela tese estagnacionista, que se abordará adiante.

Talvez por isso, apesar da concordância em elementos do núcleo profundo de seus sistemas de crenças, como visto, Mantega considera errado circunscrever a teoria da Cepal aos limites da teoria convencional de extração neoclássica e keynesiana: ao focalizar sua análise na periferia atrasada ou subdesenvolvida do capitalismo, cuja dinâmica seria bastante distinta dos países centrais, o pensamento cepalino elaborou uma verdadeira teoria do subdesenvolvimento, algo totalmente

impensável nos marcos teóricos tradicionais e que teve inegável influência sobre várias correntes teóricas de esquerda.³²

Ao analisar a chegada do pensamento desenvolvimentista cepalino no Brasil, Mantega considera que sua principal porta de entrada foi o Instituto Superior de Estudos Brasileiros – Iseb³³, embora já se pudesse perceber uma inspiração cepalina na política econômica do Governo Vargas (1950-1954). Mas foi o Plano de Metas, do Governo de Juscelino Kubitschek, concebido com a ajuda de quadros isebianos, que revelou mais efetivamente essa influência, ao se basear nos diagnósticos e conclusões da Comissão Mista Brasil-EUA e do Grupo Misto Bnde-Cepal.³⁴

O Iseb era uma instituição eclética, possuindo em seus quadros desde liberais progressistas até militantes do PCB, passando por socialdemocratas, influenciados por Gunnar Myrdal, então em evidência mundial, por sua passagem pela ONU, e cujas ideias foram introduzidas no Brasil pelo Iseb. Todas essas tendências se agrupavam em torno da figura central de Hélio Jaguaribe, ele mesmo um socialdemocrata.

Mas a linha mestra de sua atuação institucional, que unificava todos seus segmentos internos, foi a adesão ao desenvolvimentismo cepalino, que opunha as forças progressistas (burguesia industrial e trabalhadores) às forças reacionárias, compostas pela burguesia latifundiária e exportadora e por setores autoritários da classe média, especialmente nas forças armadas. Visto de outro ângulo, a concepção nacional-desenvolvimentista isebiana via a contradição nação–antinação como mais fundamental no País do que a contradição capital–trabalho.

Outra instituição governamental importante para configurar a coalizão de defesa desenvolvimentista, no período, foi o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – Bnde, fundado por Vargas em 1952, que passou a desempenhar papel

³² Mantega cita como exemplo a teoria do intercâmbio desigual, cultivada numa tradição trotskista. Mas podemos acrescentar a teoria da dependência como herdeira intelectual de muitas das contribuições cepalinas, com a ideia das contradições entre centro e periferia, incorporada na temática do imperialismo, além do PCB, que por adotar a perspectiva da etapa democrático-burguesa da revolução brasileira, tornava-se sócio da interpretação cepalina do atraso capitalista no Brasil e da defesa do desenvolvimentismo industrialista.

³³ Criado pouco antes do Governo de Juscelino Kubitschek, como órgão vinculado ao Ministério da Educação, o Iseb se projetou no Governo JK como o núcleo intelectual de elaboração estratégica do Estado, tornando-se importante impulsor do pensamento desenvolvimentista no país.

³⁴ Sobre o Plano de Metas do Governo JK, ver Orenstein e Sochaczewski, 1989. Sobre a participação de isebianos em sua elaboração, ver Ianni, 1986, p. 162.

cada vez mais proeminente na formulação e na implantação da política de desenvolvimento, como principal agência financiadora de investimentos do País.

No ano seguinte à criação do Bnde, foi instituído um grupo de trabalho conjunto entre técnicos do Banco e da Cepal. O Grupo Misto Bnde-Cepal, que durou de 1953 a 1955, foi coordenado por Celso Furtado e tinha como missão principal elaborar um programa de desenvolvimento para o período 1955-1962. As propostas do Grupo Misto, fortemente ancoradas no ideário cepalino, concentravam-se em três objetivos estratégicos: esforço interno de poupança, melhoria das relações de preços de intercâmbio e entrada líquida de recursos externos, este último como forma de elevar o nível de poupança sem sacrificar o consumo da população.

Do esforço teórico interpretativo e da ação prática dessas instituições, nasceu o modelo de substituição de importações, que Mantega (1987) considera como o primeiro modelo interpretativo nativo da economia política brasileira. Herdeiro direto do estruturalismo cepalino, teve sua origem na formulação da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado e nas interpretações de Ignácio Rangel sobre a estrutura arcaica da agricultura e a inflação brasileira.

O primeiro elemento fundamental desse modelo explicativo é a própria interpretação do processo de industrialização brasileiro – e de outros países da América Latina – como um processo histórico específico, não redutível aos processos de desenvolvimento próprios dos países capitalistas avançados. Tratava-se da “dinâmica do subdesenvolvimento”. Inicialmente a industrialização brasileira estava associada aos enormes volumes de capital advindos da expansão cafeeira e das exportações. Portanto, ainda uma industrialização dependente do mercado externo. Mas, a partir dos anos 30, ela passa a apresentar uma diversificação cada vez maior, a ponto de começar a substituir, no mercado interno, não apenas artigos de consumo, como também máquinas e equipamentos, o que era essencial para gerar uma dinâmica interna própria de investimentos e acumulação de capital.

Essa peculiaridade histórica teve consequências. Para Furtado, o desenvolvimento capitalista clássico foi movido pelo progresso técnico, com a classe trabalhadora assumindo o papel de fator dinâmico do sistema: ao pressionar por melhores salários, impunha aos capitalistas a introdução de inovações tecnológicas para poderem atender essas reivindicações sem comprometer sua lucratividade.

Mas as condições da industrialização dos países subdesenvolvidos foram bastante distintas. Inicialmente impulsionada pelo setor agroexportador, passou a substituir importações com mercadorias similares às antes importadas, assimilando, assim, suas condições de produção, o que resultou na adoção de tecnologias poupadoras de mão-de-obra e intensivas em capital, bem apropriadas à realidade dos países desenvolvidos (abundância de capital e escassez de força de trabalho), mas desastrosas para a realidade do subdesenvolvimento. Ademais, o caráter monopolista do modelo de desenvolvimento gerava tendência à persistência de capacidade ociosa e de preços elevados, o que acentuava a concentração de renda, comprimindo ainda mais o já débil mercado consumidor.

Esse processo teria levado ao esgotamento do modelo nos anos 60, condenando a economia brasileira a uma insuperável estagnação, caso não se mudasse, por meio de reformas estruturais, o modelo de desenvolvimento, de modo a que se adotassem técnicas mais empregadoras de trabalhadores e se ampliasse o mercado consumidor e o poder de barganha dos trabalhadores. Estavam aí as bases do estagnacionismo, tese que viria a se tornar dominante entre os economistas de esquerda na primeira metade dos anos 60.

Do ponto de vista da conjuntura política desse período e, mais especificamente, dos alinhamentos políticos no sistema partidário, a aliança PSD-PTB representava o esteio do modelo desenvolvimentista cepalino, e, dentro dela, o PTB era seu principal porta-voz e fazia sua defesa mais explícita.

No início dos anos 60 assiste-se a um vigoroso crescimento do PTB, paralelo ao declínio de seu parceiro conservador, na aliança populista, o PSD, e do principal partido de oposição, a UDN.

Nas eleições legislativas de outubro de 1962, enquanto o PTB via sua representação no Congresso Nacional pular de 20 para 30%, passando a disputar com o PSD a condição de maior partido no Legislativo, a UDN elegeu, pela primeira, uma bancada menor que a do PTB.³⁵

Assim, embalado pela ampla hegemonia desenvolvimentista e pelo sucesso eleitoral de 62, que o fez migrar da condição de coadjuvante da aliança populista para a de protagonista, o PTB tornou-se o fiador político da principal formulação

³⁵ Sobre o desempenho eleitoral dos partidos no período, ver Soares (2001, p. 81).

econômica do governo João Goulart (ele mesmo um trabalhista): o Plano Trienal, de março de 1963, síntese do diagnóstico e das propostas desenvolvimentistas de então, elaborado sob o comando dos ministros da fazenda e do planejamento, San Tiago Dantas e Celso Furtado, respectivamente.³⁶

Curiosamente, o texto que marcará o início da derrocada da hegemonia da tese estagnacionista foi escrito por uma das herdeiras, segundo Mantega (1987), do modelo analítico de substituição de importações: Maria da Conceição Tavares. Trata-se de “Além da Estagnação”, escrito em parceria com José Serra, em 1969 (Tavares, 1974), num movimento de inflexão teórico-político que coincidiu com a formulação da célebre “teoria da dependência”, por Cardoso e Faletto (1970), comentada adiante.³⁷

A outra corrente de pensamento e de propostas econômicas tributária do desenvolvimentismo cepalino, à época, denominada por Mantega de modelo democrático-burguês e organizada em torno das teses e propostas do PCB, sequer conseguiu avançar em semelhante crítica ao estagnacionismo característico do modelo analítico da Cepal. A interpretação dualista da economia brasileira, cindida entre um setor industrial moderno e progressista e outro agrário, arcaico e reacionário, criticada por Oliveira (1988) na corrente cepalina, era aprofundada e levada às últimas consequências teóricas e políticas pelo PCB. Se o País sequer havia superado sua estrutura agrária semifeudal, o desafio para seu desenvolvimento era justamente suplantá-la, numa luta que deveria unir todos os setores progressistas – burguesia industrial nacionalista, classes médias urbanas e trabalhadores dos campos e das cidades – contra os inimigos do progresso: os latifundiários e o setor imperialista da burguesia.

Da interpretação que punha a revolução nacional e democrático-burguesa como principal tarefa política do momento seguiu-se a adesão quase incondicional da liderança pecebista ao reformismo da burguesia nacional, capitaneado, no início

³⁶ Para uma abordagem da proximidade entre os trabalhistas brasileiros e o pensamento cepalino, ver Sola (1998, p.62).

³⁷ Conforme Coutinho (2007, p. 20), um dos trabalhos pioneiros na contestação do estagnacionismo então reinante foi o artigo “Ciclos de conjuntura em economias subdesenvolvidas”, publicado na Revista Civilização Brasileira em 1965 (ver Singer, 1977). Seu autor, o economista Paul Singer, viria a ser um dos fundadores do PT. Mas se tratou de intervenção isolada. A superação teórica do estagnacionismo só se realizou quando as espetaculares taxas de crescimento do “milagre econômico brasileiro” mostraram, a partir de 1968, a insustentabilidade da tese estagnacionista. Nesse sentido a antecipação teórica de Singer ao processo histórico é impressionante.

dos anos 60, pelo governo João Goulart e suas reformas de base. E disso resultou uma completa estupefação e incapacidade de compreender e de enfrentar o golpe de Estado desferido pelos militares, com apoio dos segmentos da mesma burguesia “nacional” cansados da instabilidade e dos riscos crescentes do pacto populista.

Com o desfecho histórico desastroso para sua política, o PCB viu sua condição de ampla hegemonia intelectual e de praticamente única organização partidária politicamente representativa – ainda que não legalizada – da esquerda brasileira durante décadas dissolver-se numa miríade de organizações, boa parte das quais trocou a reflexão sobre a economia brasileira pelas armas contra a ditadura militar.

Como já observado, a caracterização do modelo-democrático burguês do PCB como parte da coalizão de defesa desenvolvimentista impõe-se pelo seu evidente compartilhamento das crenças do núcleo da política de desenvolvimento do estruturalismo cepalino: dualidade básica da economia brasileira (cindida entre o setor industrial moderno e o agrário arcaico); necessidade de desenvolvimento do capitalismo e de superação do atraso da estrutura agrária como condição para o progresso do País; estratégia de desenvolvimento baseada no esforço industrializante capitaneado pelo Estado; diagnóstico da condição de periferia do sistema capitalista como impeditiva do desenvolvimento nacional; e o diagnóstico da impossibilidade de desenvolvimento do País sem profundas reformas estruturais (como as reformas de base do Governo Goulart, defendidas pelo PCB).

Mas essa convergência geral do modelo democrático-burguês com o núcleo da política de desenvolvimento cepalino combinava-se com uma divergência radical quanto às crenças do núcleo profundo dessas correntes, já que no tocante às crenças normativas e ontológicas básicas, o projeto de sociedade cepalino era um capitalismo mais humano, socialmente justo, enquanto que o projeto do PCB, escrito no seu nome, era o comunismo.

Tem-se então uma situação inversa à verificada na oposição liberais – desenvolvimentistas: nesta há concordância no núcleo profundo das crenças e oposição no núcleo da política. Já entre PCB e Cepal, há oposição no núcleo profundo e concordância no núcleo da política. E do ponto de vista dos alinhamentos políticos historicamente verificados, PCB e Cepal estavam aliados, em oposição aos liberais, uma situação compatível com o pressuposto do RCD de que é o núcleo da

política e não o núcleo profundo das crenças o cimento fundamental das coalizões de defesa.³⁸

Dentro de uma interpretação tradicional, baseada na noção de ideologia como um conjunto articulado e uniforme de crenças, em que as fundamentais determinam as instrumentais, seria de se esperar um resultado inverso, configurando-se, assim, um paradoxo: como poderia uma corrente fazer oposição a outra, com a qual compartilhava princípios fundamentais, em aliança com uma terceira com a qual divergia radicalmente quanto a esses mesmos princípios?

Note-se que não se trata aqui de alinhamentos táticos em torno de questões pontuais da luta política, como os que sempre se verificaram em diversas situações históricas aqui e em outros países. Mas de alinhamento e oposição sistemáticos e duradouros (estratégicos, se quisermos), que se projetaram por toda a extensão de um largo período histórico que abrange, pelo menos, as décadas de 50 e 60.

O desdobramento teórico que se vislumbra aqui é o de que se a visão tradicional de ideologia é insuficiente para explicar esse tipo de situação histórica, o RCD pode contribuir com o aprimoramento dos estudos sobre ideologia e comportamento partidário, introduzindo uma concepção muito mais sofisticada e realista da estrutura e da dinâmica do sistema de crenças dessas organizações, constituindo, conseqüentemente, uma abordagem mais explicativa e operacional.

A última corrente abordada por Mantega teve como um de seus formuladores justamente um quadro do PCB e dos mais importantes intelectuais brasileiros: Caio Prado Júnior, que em 1966 publicava seu “A Revolução Brasileira”, em que demonstrava o absurdo de se pretender tratar a agricultura brasileira como semifeudal ou não capitalista e a conseqüente quimera de se esperar por uma revolução burguesa num país que já não precisava mais dela.

Para Caio Prado, embora a colonização do Brasil tenha se dado por meio de mão-de-obra escrava, seu “sentido” já era capitalista desde o início, uma vez que a produção colonial era fundamentalmente voltada a um mercado mundial capitalista, em sua primeira fase, o mercantilismo. Assim, a abolição da escravidão sequer teve o condão de acentuar o caráter capitalista da agricultura brasileira, já que o que lhe

³⁸ Sabatier chega a afirmar que quando os dois colidem prevalece o núcleo da política, por ser a área de especialidade, mais saliente para as pessoas e sobre a qual elas pensaram mais profundamente (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p. 155).

definida eram a grande propriedade rural e o regime de trabalho coletivo, pouco importando, neste caso, quais fossem as relações de trabalho entre proprietário de terra e mão-de-obra.

Como afirma Bielschowsky (1988, p. 497), ao refutar a tese clássica do PCB, de uma agricultura semifeudal ou precapitalista, Caio Prado forneceu elementos analíticos que, independentemente de sua vontade, fortaleceram, em meados dos anos 60, a idéia de estar colocada na conjuntura a luta imediata por uma revolução socialista no País, como passaram a defender várias organizações de esquerda, boa parte delas saídas de cisões do PCB.³⁹ Se a agricultura já era capitalista e a etapa burguesa do desenvolvimento já havia chegado, então o capitalismo brasileiro já teria esgotado suas possibilidades. O ambiente político repressivo, de supressão das liberdades democráticas e da virtual impossibilidade de continuação de oposição ao regime militar por vias institucionais, consolidaria aquela percepção.

Para Bielschowsky (1988), a ideia da inviabilidade do desenvolvimento brasileiro através capitalismo e a da necessidade da revolução socialista foram reforçadas pela “versão radical da tese da dependência”, como ele classifica a obra de Gunder Frank, que via as burguesias nacionais como aliadas umbilicais do imperialismo. Para Mantega (1987), a principal deficiência desse modelo analítico do subdesenvolvimento capitalista era fazer submergir qualquer especificidade da estrutura socioeconômica do País nas determinações externas do sistema capitalista mundial.

Essa corrente do subdesenvolvimento capitalista, ao fornecer instrumentos analíticos para uma visão estratégica do desenvolvimento bastante diferente da coalizão desenvolvimentista, poderia ter produzido uma outra coalizão de defesa no debate econômico sobre o desenvolvimento do País, coisa tornada impossível após o golpe de Estado de 1964 e durante a ditadura militar.⁴⁰

³⁹ Embora com sua tese, Caio Prado refutasse a estratégia da revolução democrático-burguesa, que o PCB vinha defendendo desde os anos 50, ele permaneceu ligado ao partido, não derivando de sua tese a possibilidade da luta imediata pela revolução socialista, como fizeram as mencionadas organizações de esquerda. Ele considerava que o eixo da estratégia socialista no Brasil continuava a girar em torno das questões democrática e nacional, ainda que sem ilusões quanto à existência de uma “burguesia nacional” revolucionária, antilatifundiária e anti-imperialista.

⁴⁰ A corrente dependentista radical, ou do subdesenvolvimento capitalista, na conceituação de Mantega, contou, em sua elaboração, com as obras de Rui Mauro Marini e Teotônio dos Santos, e influenciou boa parte das organizações da esquerda que fizeram oposição armada à ditadura militar. Ver, a propósito, Gorender (1987, p. 75).

O estudo de Bielschowsky (1988) salienta, de modo ainda mais enfático que o de Mantega (1987), o caráter dominante do desenvolvimentismo no debate teórico e na implementação de políticas econômicas no Brasil entre os anos 1930 e 1964, período que ele denomina de ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Ele parte da definição do desenvolvimentismo como um projeto de industrialização com planejamento e suporte estatal para, então, identificar as principais correntes de pensamento e de política econômica no período, no País.

Bielschowsky (1988) apresenta uma classificação das correntes de pensamento e de política econômica um pouco diferente da de Mantega, mas com muitas proximidades. Ao lado da corrente ortodoxa neoliberal, baseada na Fundação Getúlio Vargas e representada por Octávio Gouveia de Bulhões e Eugênio Gudim, ele vê uma grande corrente desenvolvimentista, caracterizada, quanto ao arcabouço teórico, por um ecletismo pós-keynesiano e subdividida em três grupos: um originário do setor público, com boa base no Bndc, mas não nacionalista, organizado em torno de Roberto Campos; outro originário do setor privado, organizado em torno da CNI e da Fiesp e tendo como expoente Roberto Simonsen; e, finalmente, um terceiro grupo, influenciado pela Cepal e pelo Iseb, referenciado no setor público e nacionalista, cujo principal expoente era Celso Furtado.

Diferentemente de Mantega, Bielschowsky reúne Caio Prado, Nelson Werneck e Alberto Passos na mesma corrente, socialista, e destaca Inácio Rangel como um pensador independente, não enquadrável nas demais correntes.

Um aspecto do estudo de Bielschowsky (1988) particularmente útil à abordagem da presente investigação é sua tentativa de localização institucional do pensamento econômico brasileiro, no período. Ao procurar identificar os espaços institucionais de intervenção política ocupados por cada uma das correntes identificadas, ele fornece um excelente panorama das arenas múltiplas e das estratégias dessas correntes para influenciar a política econômica e, em particular, a política de desenvolvimento, no período.⁴¹

Também nessa linha de estudo das arenas intergovernamentais do período, Loureiro (1997) procura delinear a formação do campo dos economistas no Brasil como elite dirigente, que se legitima não pela representação partidária e eleitoral,

⁴¹ Sobre o conceito de arenas intergovernamentais múltiplas e as estratégias das coalizões para influenciar políticas, ver o tópico 2.1.5.5, no capítulo 2 deste trabalho.

mas sim pela competência técnico-científica. Ela recapitula o processo no qual a construção de espaços de competência específica nos organismos governamentais, com a transformação da informação técnica (conhecimento econômico) em recurso político, levou à hegemonização da área técnica do Estado pelos economistas.

Segundo Loureiro, essas agências governamentais e internacionais (Assessoria Econômica de Vargas, Sumoc⁴², Bndc, Cepal, Grupos Executivos de JK, Conselho Federal de Comércio Exterior) constituíram, nos anos 30 a 50, os lugares-chaves da gestão econômica, comandada por essa nova elite técnica como burocracias insuladas, é dizer, gozando de enorme autonomia tanto em relação ao processo político-partidário como das pressões dos grupos sociais (Loureiro, 1997, p. 28).

Quando Bielschowsky (1988) delinea o posicionamento dessas correntes de pensamento e de políticas econômicas, no que concerne a nove questões principais ligadas às estratégias de desenvolvimento econômico, evidencia-se um quadro que reforça a interpretação aqui desenvolvida, da existência, até o final dos anos 50, de, fundamentalmente, uma coalizão de defesa liberal, ou neoliberal, minoritária, e de uma grande coalizão de defesa desenvolvimentista, majoritária.

O fato de se poder identificar divergências ruidosas e até correntes de pensamento e ação nitidamente distintas no interior da coalizão desenvolvimentista não deve impedir que a classifiquemos como uma coalizão de defesa, uma vez que estejam presentes entre essas correntes os acordos básicos quanto ao núcleo da política de desenvolvimento, além de algum grau de ação coordenada para influenciar as políticas públicas. Como vemos a seguir, é exatamente esse o caso.

Com relação ao primeiro aspecto, se observarmos de perto as nove questões ligadas às estratégias de desenvolvimento econômico, selecionadas por Bielschowsky (1988) para classificar as correntes, veremos que essas questões se situam, em grande parte, no nível do núcleo da política do sistema de crenças das coalizões. Lembrando que o núcleo da política inclui as crenças que representam compromissos normativos básicos e percepções causais da coalizão e que atravessam todo o subsistema da política de desenvolvimento, incluindo percepções

⁴² Superintendência da Moeda e do Crédito. Embrião do Banco Central brasileiro.

sobre a gravidade dos problemas e suas principais causas e estratégias para a consecução dos valores centrais da coalizão.

As questões selecionadas por Bielschowsky (1988) para classificar as correntes de pensamento e de política econômica, quanto ao seu posicionamento, são: (1) apoio financeiro interno e investimento; (2) capital estrangeiro; (3) empresa estatal; (4) planejamento; (5) protecionismo; (6) déficit externo; (7) inflação; (8) salário, lucro e distribuição de renda; e (9) reforma agrária.

Apenas para se comparar com outro estudo que chega a questões muito próximas quanto às clivagens político-ideológicas sobre política econômica à época, veja-se a seguinte colocação de Loureiro (1997):

Desenvolvimento econômico, nacionalismo, protecionismo, defesa contra o capital estrangeiro, intervenção estatal, planejamento, etc., todos os temas recorrentes nos debates político-ideológicos dos anos 40-60 foram igualmente marcos definidores de clivagens no meio social nascente dos economistas, onde as questões teóricas se misturavam com as disputas políticas, superpondo-se oposições entre, de um lado, a direita “entreguista”, monetarista ortodoxa e, de outro, a esquerda nacionalista, estruturalista heterodoxa (Loureiro, 1997, p. 32).

Comparando as questões estratégicas elencadas por Bielschowsky (1988) com as variáveis de crenças aqui utilizadas para identificar as coalizões de defesa, observa-se uma similaridade muito grande⁴³. Assim, as questões 3 e 4 de Bielschowsky (1988) correspondem, grosso modo, a nossa variável de crença C (papel do Estado no desenvolvimento). A questão 2 corresponde a nossa variável de crença E (relação com os capitais externos e com o mercado mundial). A questão 5 relaciona-se a nossa variável de crença D (proteção à indústria nacional). As questões 6 e 7, com nossa variável F (importância do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária). E, finalmente, as questões 8 e 9 de Bielschowsky (1988) têm relação com nossa variável de crença B (necessidade de reformas estruturais).

Quanto ao posicionamento das correntes sobre esses temas, além da esperável similaridade entre as posições das três correntes desenvolvimentistas, o que mais chama atenção é a proximidade e o compartilhamento amplo de posições entre a corrente socialista e a corrente nacionalista cepalina, que Bielschowsky chama de setor público nacionalista da corrente desenvolvimentista.

⁴³ Ver Quadro 1, Codificação das Crenças do Núcleo da Política de Desenvolvimento, no capítulo 3, Procedimentos Metodológicos, deste trabalho.

Assim, entre os nove temas estratégicos, o único que apresenta divergência clara entre o posicionamento socialista e o cepalino, foi o referente ao capital estrangeiro, que, segundo Bielschowsky (1988), era visto favoravelmente pelos cepalinos, desde que com controles e fora do serviço público e da mineração, mas de modo enfaticamente contrário pelos socialistas, exceto o capital de empréstimo.

Aliás, fica evidente também, no quadro traçado por Bielschowsky, que há maior proximidade entre as posições socialistas e as cepalinas, que entre as cepalinas e as do setor não nacionalista, que ele considera como pertencendo à mesma corrente desenvolvimentista. Essa observação reforça, uma vez mais, nossa interpretação de uma única grande coalizão de defesa desenvolvimentista, que incluía os socialistas, pelo menos até o final dos anos 50.

Pode-se sugerir um índice heurístico de identificação de coalizões de defesa – IHICD, quanto ao compartilhamento de crenças do núcleo da política, correspondente ao somatório, atribuído a cada corrente, dos níveis da escala de posições em cada uma das variáveis de crenças aqui adotadas. Obtém-se assim uma escala de valores que vai de 6 (seis) a 24 (vinte e quatro), cuja mediana (no caso, igual à média aritmética) é 15.⁴⁴

Se aplicarmos esse índice de identificação das coalizões às diversas correntes apontadas por Bielschowsky (1988) chega-se aos seguintes resultados: nos extremos da escala de valores estão os neoliberais (com valor do índice igual a 6) e os socialistas (com 24). Exatamente na mediana (e na média), ficam os desenvolvimentistas do setor privado (15). Finalmente, aparecem os desenvolvimentistas do setor público, não nacionalistas, com índice 11, e os nacional-desenvolvimentistas (cepalinos) com índice 21, conforme a tabela abaixo:

⁴⁴ Ver Quadro 1, Codificação das Crenças do Núcleo da Política de Desenvolvimento, capítulo 3, Procedimentos Metodológicos, deste trabalho, e também o Quadro 3, adiante: Coalizões de Defesa sobre Política de Desenvolvimento entre 1945 e 1960.

Tabela 1 – Índice Heurístico de Identificação de Coalizões de Defesa – IHICD

Correntes (conforme Bielschowsky)	IHICD
Neoliberais	6
Desenvolvimentistas Set. Púb. Não Nacionalistas	11
Desenvolvimentistas do Setor Privado	15
Nacional-Desenvolvimentistas (cepalinos)	21
Socialistas	24

Como se vê, o resultado desse exercício numérico corrobora as conclusões anteriores, alcançadas por meio de interpretação qualitativa. O índice dos nacional-desenvolvimentistas (cepalinos) os coloca mais próximos dos socialistas que das demais correntes desenvolvimentistas. Além disso, o índice dos neoliberais os coloca afastados de todos, como uma coalizão à parte.

Tais resultados poderiam induzir à identificação de uma terceira coalizão de defesa, composta por desenvolvimentistas do setor privado e desenvolvimentistas do setor público não nacionalistas, dada a maior proximidade de seus valores e a distância dos mesmos tanto em relação aos neoliberais quanto aos cepalinos. E isso é o que efetivamente irá acontecer a partir de 1961 – ver, adiante, a categoria dos cosmopolitas de Sola (1998). Mas o índice heurístico de identificação das coalizões de defesa – IHICD, como o próprio nome indica, cumpre aqui função heurística, isto é, orientadora da análise, não determinante dela.

O que compromete a inferência de uma terceira coalizão é exatamente a necessidade de se considerar não apenas o compartilhamento de crenças do núcleo da política, mas também a existência de uma ação coordenada desses atores para influenciar as políticas públicas, que é o segundo critério fundamental para identificação de coalizões de defesa, conforme o RCD.

Quando nosso quadro interpretativo se volta para essa dimensão da ação coordenada para influenciar as políticas públicas, avulta a evidente proximidade entre cepalinos e Fiesp e CNI, principais instâncias de elaboração ideológica e política da corrente desenvolvimentista do setor privado. Lembre-se que o principal formulador do nacional-desenvolvimentismo, Celso Furtado, foi assessor econômico da CNI, e continuou a atuar em parceria muito estreita com essa entidade quando

Ministro de Planejamento de João Goulart.⁴⁵ Logo, ainda que com menos acordos estratégicos que na comparação com os socialistas, seria problemático colocar esses dois segmentos desenvolvimentistas em coalizões de defesa distintas.

O mesmo se pode dizer com relação ao segmento dos desenvolvimentistas do setor público não nacionalistas. Neste caso, a instituição que desempenhou papel chave em sua aglutinação com as demais correntes desenvolvimentistas foi o Bnde, considerado uma instituição estratégica para o desenvolvimento por todas as correntes desenvolvimentistas, ao contrário dos neoliberais, e do qual Celso Furtado foi diretor, em 1958, assim como já havia sido Roberto Campos, principal representante dos desenvolvimentistas do setor público não nacionalistas.⁴⁶

A partir do início da década de 1960, ia ficando claro que a consolidação do capitalismo industrial no Brasil selara a vitória da grande coalizão desenvolvimentista, hegemônica no período histórico que vai da Era Vargas a 1964. Não que não permanecessem no País graves distorções, sobretudo sociais. Mas não se tratava mais de defender ou de se opor à constituição de uma economia industrial moderna, com forte participação do Estado. Nesse sentido, a vitória inconteste da coalizão desenvolvimentista representou o início de sua derrocada.

Daí em diante, o esvaziamento do sentido político da coalizão desenvolvimentista e a crise econômica do início da década – vista por muitos como crise estrutural e de esgotamento de um modelo do desenvolvimento – aliados à radicalização das posições e do confronto político no pré-64, levaram ao esfacelamento dessa coalizão de defesa. Esfacelamento de que o golpe de Estado de 1964 representou o ponto culminante.

Os temas centrais da desagregação da coalizão de defesa desenvolvimentista, nessa primeira metade dos anos 60, foram o diagnóstico da tendência estrutural à estagnação da economia brasileira e a defesa de reformas

⁴⁵ A respeito dessa proximidade entre Furtado e os nacionalistas e a CNI, veja-se Sola (1988, p. 144).

⁴⁶ Sobre a proximidade de Furtado e Campos, nesse período, ver a entrevista de Furtado em Biderman *et alli* (1996, p. 86-87) e também Campos (1994, pp. 164 e 268). Aliás, é interessante observar essa avaliação que faz Roberto Campos da classificação de Bielschowsky: “a análise de Bielschowsky é substancialmente acurada, conquanto se possa acusar de inadequada a expressão ‘desenvolvimentismo não-nacionalista’. Todos nos considerávamos, como eu costumava dizer, nacionalistas de **fins**, porém não necessariamente de **meios**. A fórmula ideal, que eu costumava pregar, era o nacionalismo de **fins**, o internacionalismo de **meios** e o supra-nacionalismo de **mercado**. A expressão ‘liberal desenvolvimentistas’ teria sido talvez a verbiagem mais acurada” Campos (1994, p. 168).

estruturais (as reformas de base) como único remédio eficaz para enfrentá-la. A defesa das reformas de base rachou o bloco desenvolvimentista ao aproximar ainda mais os cepalinos da esquerda e do PCB e ao criar um abismo político entre esse grupo e as demais correntes desenvolvimentistas.

Nesse contexto de polarização política, especialmente a partir do governo João Goulart, Bielschowsky (1988, p. 499) observou um maior engajamento político dos economistas e uma maior ideologização no debate econômico. Segundo ele, na disputa por definir para onde conduzir o capitalismo industrial brasileiro, já consolidado, reagruparam-se as correntes por ele identificadas, até o início dos anos 60, em três novas posições principais: conservadora, reformista e revolucionária.

À direita do espectro político, se agruparam os neoliberais, os desenvolvimentistas não nacionalistas e parte dos desenvolvimentistas do setor privado, e a melhor expressão dessa fusão teria sido a futura parceria entre Octávio Bulhões e Roberto Campos na condução da política econômica do governo Castelo Branco (1964/1967)⁴⁷. Para essa rearticulação de tendências tiveram papel decisivo duas instituições: o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais – Ipes e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática – Ibad.⁴⁸ Esse grupo posicionava-se pelo controle da expansão das atividades produtivas do Estado, atração do capital estrangeiro e controle da inflação e do déficit externo. Enfim, defendiam o aprofundamento do capitalismo industrial brasileiro sem mudanças quanto à distribuição de renda e de propriedade.

Ao centro encontravam-se os desenvolvimentistas nacionalistas (cepalinos, isebianos), formando a nova corrente reformista. Estavam reformulando a proposta desenvolvimentista original, em busca da incorporação da massa da população ao desenvolvimento capitalista, por meio de uma reforma fiscal distributivista e, sobretudo, de uma ampla reforma agrária. E continuavam a defender o controle do capital estrangeiro e ampla intervenção estatal na economia.

À esquerda, no auge de sua influência política, o PCB, preocupado com a aliança do operariado com a burguesia nacional progressista e com a etapa

⁴⁷ Em balanço posterior, Campos (1994, p. 168) afirmou que *“minhas divergências com Gudin e Bulhões, muito comentadas na época, eram talvez mais de ênfase que de substância. E diminuíram rapidamente, à medida que adquiri maturidade intelectual e experimentei desilusões quanto à eficácia do serviço público”*.

⁴⁸ Sobre a atuação do Ipes e do Ibad, e de economistas de várias correntes nessas instituições, ver Dreifuss (1987).

revolucionária nacional, anti-imperialista e antifeudal da transição ao socialismo. E, por isso mesmo, em muitos aspectos aliado à corrente reformista. As demais correntes de esquerda, anteriores ao golpe de Estado de 1964, como a AP e o Pcdob, e em alguma medida também o PSB, não rivalizavam com o PCB nem em influência política, nem em formulações estratégicas alternativas com algum apelo social efetivo.⁴⁹

É interessante confrontar essa classificação ideológica de Bielschowsky (1988) com a que faz Sola (1998). Embora afirme concordar com a classificação de Bielschowsky (1988), esta autora se apóia em Jaguaribe (1962) e nos critérios de projeto de desenvolvimento capitalista e de modo de inserção do País no sistema internacional, para, nesses termos, advogar a existência, basicamente, de duas correntes de pensamento e de política econômica, no período, especialmente após o suicídio de Vargas: os nacionalistas e os cosmopolitas.

Os nacionalistas defendiam o dirigismo econômico e reformas sociais distributivistas, num projeto de construção da nação moderadamente autárquico, aceitando o capital estrangeiro, mas com restrições. Dividiam-se em tendências, conforme seus posicionamentos sobre temas como grau de liberdade do capital estrangeiro, prioridade da industrialização e ritmo da distribuição de renda.

Já os cosmopolitas se referenciavam no mercado, tanto interno quanto externo, não na nação, com o objetivo estratégico de integrar plenamente o País no sistema de cooperação internacional dominado pelos EUA. Subdivididos entre neoliberais e desenvolvimentistas, o dirigismo econômico defendido pelos últimos diferenciava-se do pretendido pelos nacionalistas por objetivar um desenvolvimento mundialmente associado, com forte presença das empresas privadas nacionais e estrangeiras (Sola, 1998, pp. 134 e 140).

⁴⁹ A Ação Popular - AP foi formada no início dos anos 60 por universitários da esquerda cristã e por socialistas. Chegou a ser hegemônica no movimento estudantil, conquistando, inclusive, a presidência da União Nacional dos Estudantes – UNE, entre 1961 e 1964. O Partido Comunista do Brasil – PCdoB surgiu em 1962, a partir de uma dissidência do PCB, capitaneada por João Amazonas, Maurício Grabois e Pedro Pomar, como reorganização do velho Partido Comunista, já que os dissidentes consideravam que o PCB teria traído sua história ao romper com o stalinismo e alterar o nome para PC **Brasileiro**. O Partido Socialista Brasileiro – PSB chegou a reunir importantes intelectuais, vários dos quais viriam, posteriormente a participar da fundação do PT, como Antônio Cândido, Sérgio Buarque de Holanda e Paul Singer, mas nunca chegou a ter significativa expressão social e política. Sobre essas correntes políticas ver Gorender (1987).

Segundo Sola, a “*aplicação do rótulo **desenvolvimentista** aos dois grupos obscurece, em vez de facilitar, a compreensão do processo pelo qual as ideias econômicas e os sistemas de valores se estruturaram em padrões de ação política a partir de instituições dadas*” (Sola, 1998, p. 131).

Ela considera que o pensamento econômico da Cepal exerceu no Brasil a função de preencher um vácuo ideológico, fornecendo a *rationale* técnica para as pré-existentes tradições nacionalistas, e aponta que a convergência entre os desenvolvimentistas dos dois grupos, no governo Kubitscheck, revelou-se temporária, derivando fundamentalmente do estilo de gestão conciliador do Presidente e de uma reforma do aparelho de Estado minimizadora de conflitos, quando se criaram órgãos especiais de planejamento autônomos em relação ao sistema administrativo tradicional.

A classificação de Sola, apoiada também na interpretação de Celso Furtado, em entrevista à autora (Sola, 1998, p. 138), embora apresente discrepâncias com relação à de Bielschowsky (1988), para o conjunto do período entre 1930 e 1960, termina por convergir com ela na caracterização dos alinhamentos políticos e ideológicos no início dos anos 60.

E facilita a compreensão do novo quadro de alinhamentos formado a partir do golpe de Estado de 1964, em que a política econômica abandonou qualquer veleidade nacionalista, preservando, todavia, as práticas de planejamento e de forte intervenção estatal, tão caras ao ideário desenvolvimentista.

Nesse sentido, a mudança decisiva na política de desenvolvimento ocorrida a partir da instauração da ditadura militar, caracterizou-se pela constituição de uma nova coalizão de defesa dominante, integrada por neoliberais e por desenvolvimentistas do setor privado e do setor público (não nacionalistas).

Apesar da continuidade do intervencionismo e do planejamento estatais na política econômica dos governos militares, a nova coalizão no poder rompeu com os paradigmas nacional-desenvolvimentistas sobre controles dos capitais estrangeiros e defesa da reforma agrária e de políticas de distribuição de renda, ao consolidar um modelo oposto de desenvolvimento, baseado na intensificação da integração internacional e na concentração de renda.

Como apontou Sola (1998), a “eficácia econômica” do modelo instaurado pelo regime de 1964 deve-se não apenas aos fatores comumente considerados – reconcentração de recursos políticos pelo Executivo Federal e exclusão dos interesses organizados e da classe política das arenas decisórias –, mas também à ausência da constrição ideológica que pesava sobre os nacional-desenvolvimentistas, de buscar um desenvolvimento redistribuidor de renda e inclusivo, entendido como democracia substantiva. Nesse sentido,

1964 não representou apenas o fim do modelo de desenvolvimento legitimado pela ideologia de colaboração de classes e apoiado na aliança partidária tradicional PTB-PSD. Representou também o fim de uma cultura política (Sola, 1998, p. 399).

Podemos interpretar essas circunstâncias à luz da hipótese 8 do RCD, sobre mudanças decisivas nas políticas públicas (ver item 2.1.4, Hipóteses do RCD, no capítulo 2 deste trabalho), a seguir reproduzida:

Hipótese 8: Significativas perturbações externas ao subsistema (p.ex. mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões de governo ou impactos de outros subsistemas) são uma causa necessária, mas não suficiente, para mudanças nos atributos do núcleo da política de um programa governamental.

Evidentemente, a principal perturbação externa ao subsistema da política de desenvolvimento, detonadora da mudança decisiva referida, foi a mudança de coalizão de governo operada pelo golpe de Estado de 1964. Mas não foi sua causa suficiente: era necessário haver também uma nova coalizão de defesa capaz de transformar seu sistema de crenças em ação política: a coalizão liberal-cosmopolita.

Em conclusão, a interpretação de todo o cenário brasileiro do debate e das políticas econômicas de desenvolvimento, entre o fim do Estado Novo e o final dos anos 50, permite reconhecer a existência, neste subsistema de política, de duas coalizões de defesa: a coalizão liberal e a coalizão desenvolvimentista.

O quadro 3, a seguir, procura sintetizar essa interpretação. Para sua elaboração, partiu-se da definição das coalizões de defesa como agregados de atores sociais e políticos que compartilham crenças, compromissos e percepções normativas fundamentais (o núcleo da política de desenvolvimento econômico) e se engajam num grau efetivo de atividade coordenada ao longo do tempo, visando a influenciar na condução da política econômica.

Utilizou-se o Quadro de Codificação das Crenças do Núcleo da Política de Desenvolvimento, apresentado no capítulo 3 deste trabalho (Procedimentos

Metodológicos), para identificar os alinhamentos das coalizões quanto às crenças do núcleo da política. Utilizou-se também do índice heurístico de identificação de coalizões de defesa – IHICD, apresentado há pouco.

Apoiando-se em Bielschowsky (1988), procurou-se especificar, para cada coalizão, seus principais atores, individuais e institucionais, documentos fundamentais e principais órgãos de divulgação.

Do mesmo modo, considerou-se, também, a atuação política coordenada daqueles atores, visando a influenciar na condução da política econômica no período.

A mudança no cenário político no início dos anos 60 reconfigurou o cenário, dando início à formação de novas coalizões de defesa, processo interrompido pelo golpe de Estado de 1964. Nessa nova configuração, pode-se perceber o desenho de uma coalizão de defesa liberal-cosmopolita, que passará a ser dominante no regime militar, e de outra reformista e nacional-desenvolvimentista. O objetivo do Quadro 4 é exprimir essa reconfiguração, no período que vai de 1961 a 1964.

QUADRO 3 – COALIZÕES DE DEFESA SOBRE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ENTRE 1945 E 1960

Principais Coalizões de Defesa		Principais Atores	Principais Documentos e Órgãos de Divulgação	Estrutura do Sistema de Crenças		
				Núcleo Profundo	Núcleo da Política	Aspectos Secundários
Liberal		FGV, CNC, ACSP e CNE (Gudin, Bulhões)	Carta Mensal, RBE	Defesa do Capitalismo Liberal e do mercado autorregulado (mínima intervenção do Estado)	A.1 B.1 C.1 D.1 E.1 F.1	Criação de ambiente institucional favorável à acumulação capitalista
Desenvolvimentista	Estatal – Desenvolvimentista Integracionista	Comissão Mista Brasil/EUA, Bnde (Campos, L. Lopes)	Plano de Metas de JK	Defesa do Capitalismo e do fomento do Estado à industrialização e à integração internacional	A.2 B.2 C.3 D.2 E.1 F.1	Expansão da Poupança Interna via contenção salarial e ampliação do mercado consumidor concentrado de bens duráveis
	Desenvolvimentista Liberal	CNI, Fiesp (R. Simonsen, JPA Magalhães, N. Figueiredo)	Estudos Econômicos, Desenvolvimento e Conjuntura	Defesa do Capitalismo Liberal e do fomento do Estado à indústria nacional	A.2 B.2 C.2 D.4 E.2 F.3	Industrialização via proteção estatal ao capital nacional
	Nacional – Desenvolvimentismo	Cepal, Bnde, Iseb (Celso Furtado, R. Almeida)	Plano de Metas de JK	Defesa de um Capitalismo Social e do fomento do Estado à indústria nacional	A.3 B.4 C.4 D.4 E.3 F.3	Industrialização Planificada e Investimentos estatais
	Socialista	PCB, Iseb (Caio Prado, I. Rangel)	Revista Brasileira Estudos Sociais Documentos do PCB e do Iseb	Defesa do Socialismo e da economia planificada	A.4 B.4 C.4 D.4 E.4 F.4	Industrialização Planificada, Investimentos estatais e Reforma Agrária

QUADRO 4 – RECONFIGURAÇÃO DAS COALIZÕES DE DEFESA SOBRE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ENTRE 1961 E 1964

Principais Coalizões de Defesa	Segmentos	Principais Atores	Principais Documentos e Órgãos de Divulgação	Estrutura do Sistema de Crenças		
				Núcleo Profundo	Núcleo da Política	Aspectos Secundários
Liberal-Cosmopolita	Neoliberal	FGV, CNC, ACSP e CNE (Gudin, Bulhões)	Carta Mensal, RBE	Defesa do Capitalismo Liberal e do mercado autorregulado (mínima intervenção do Estado)	A.1 B.1 C.1 D.1 E.1 F.1	Criação de ambiente institucional favorável à acumulação capitalista
	Estatal – Desenvolvimentista Integracionista	Comissão Mista Brasil/EUA, Bnde (Campos, L. Lopes)	PAEG e 1º e 2º PNDs	Defesa do Capitalismo e do fomento do Estado à industrialização e à integração internacional	A.2 B.2 C.3 D.2 E.1 F.1	Expansão da Poupança Interna via contenção salarial e ampliação do mercado consumidor concentrado de bens duráveis
	Desenvolvimentista Liberal	CNI, Fiesp (R. Simonsen, JPA Magalhães, N. Figueiredo)	Estudos Econômicos, Desenvolvimento e Conjuntura	Defesa do Capitalismo Liberal e do fomento do Estado à indústria nacional	A.2 B.2 C.2 D.4 E.2 F.3	Industrialização via proteção estatal ao capital nacional
Nacional-Desenvolvimentista	Nacional – Desenvolvimentismo	Cepal, Bnde, Iseb (Celso Furtado, R. Almeida)	Plano Trienal de 1963	Defesa de um Capitalismo Social e do fomento do Estado à indústria nacional	A.3 B.4 C.4 D.4 E.3 F.3	Industrialização Planificada e Investimentos estatais
	Socialista	PCB, Iseb (Caio Prado, I. Rangel)	Revista Brasiliense Estudos Sociais Documentos do PCB e do Iseb	Defesa do Socialismo e da economia planificada	A.4 B.4 C.4 D.4 E.4 F.4	Industrialização Planificada, Investimentos estatais e Reforma Agrária

4.3 As propostas econômicas durante a interdição do debate, sob a ditadura militar (1964 a 1980).

Como visto no capítulo 2, a aplicação do referencial teórico das coalizões de defesa pressupõe a existência de um ambiente pluralista de debate, onde as diversas coalizões ocupam arenas múltiplas para tentar influenciar, livremente, o comportamento governamental e os resultados das políticas públicas. Isso evidentemente não existiu durante a ditadura militar no Brasil. Todavia, como o pensamento econômico não deixou de se desenvolver nesse período, influenciando posteriormente na formação das novas coalizões de defesa, surgidas após a redemocratização do País, e na formulação das propostas econômicas do PT, apresenta-se, a seguir, um breve quadro das principais correntes de interpretação do desenvolvimento brasileiro durante o regime autoritário.

Como observou Loureiro (1997), a participação de economistas no governo cresceu enormemente a partir do regime militar, intensificando-se a característica, anteriormente observada em agências governamentais, de autonomia e de insulamento burocrático desse novo segmento da elite dirigente da gestão econômica do País. Segundo ela,

a intensificação da centralização política, a hipertrofia do Poder Executivo, e de seus braços de controle econômico, e ainda a necessidade de legitimação do autoritarismo através da eficiência econômica fizeram aumentar o número de postos do governo praticamente monopolizados por eles (Loureiro, 1997, p. 84).

Enquanto a política econômica do regime militar seguia, sem oposição, seu projeto de desenvolvimento capitalista fortemente associado ao mercado internacional e com intensa presença estatal na economia, do lado dos críticos ao regime, as poucas vozes ainda não caladas ou expulsas pelo autoritarismo procuravam se associar ao pensamento crítico no exílio para denunciar as facetas socialmente perversas do chamado “milagre econômico” brasileiro (1968-1973), especialmente quanto à concentração de renda.

O impressionante ciclo de expansão da economia brasileira nesse período desmentiu as teses estagnacionistas, impondo a reconsideração da possibilidade de desenvolvimento capitalista no País, baseado na formação de um mercado consumidor urbano moderno e concentrado.

Em meados dos anos 70, a mudança de patamar socioeconômico do País, com a constituição de uma economia industrial integrada com uma sociedade urbana de massas, que acompanhou aquele ciclo expansivo, produziu a sensação generalizada da completa autonomia do País para decidir seu caminho, a partir dali. Segundo Goldenstein (1994), *“conservadores e progressistas uniam-se nesta ilusão de autonomia”*. Os primeiros considerando que a captação de recursos externos dependia exclusivamente da decisão nacional de atraí-los; os últimos advogando poder o País dispensá-los ou controlá-los e direcioná-los. *“Em comum, a ilusão da autonomia, a percepção equivocada do movimento do capital internacional e de nossa subordinação a ele”* (Goldenstein, 1994, p. 19).

Nesse contexto, constitui-se, em São Paulo, uma importante instituição abrigando boa parte dos professores da USP cassados pela ditadura militar: o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap. Com o debate de ideias nas universidades amordaçado pelo autoritarismo, a possibilidade de continuar a desenvolver uma teoria social crítica passou a depender, em grande parte, de instituições como o Cebrap, fonte de algumas das mais importantes reflexões de esquerda sobre a realidade brasileira nas décadas de 70 e 80.

Aliás, o grupo de pesquisadores que mais tarde viria a dar origem ao Cebrap começou a se aglutinar em torno dos seminários de leitura d’O Capital, de Marx, iniciados sob a inspiração do filósofo José Arthur Giannotti, no final dos anos 50, com a perspectiva de buscar uma leitura original de Marx que se afastasse dos dogmatismos e reducionismos com que era vista a produção teórica marxista brasileira de então, especialmente aquela vinculada ao PCB e às demais organizações de esquerda.

O Cebrap tem também um papel importante assinalado na certidão de nascimento do PT, já que alguns de seus principais quadros políticos e intelectuais fundadores passaram pela instituição, com destaque para Paul Singer, Francisco de Oliveira e Francisco Weffort.

Sorj (2001) explica que a manutenção ativa do Cebrap, em plena ditadura, só foi possível graças à ajuda financeira da Fundação Ford e aos vínculos que a instituição conseguiu manter, por intermédio de alguns membros, com a classe política, a Igreja e setores liberais do empresariado (Sorj, 2001, p. 31). Com relação ao auxílio prestado pela Fundação Ford, vale lembrar que não se tratou de apoio

isolado, mas de política deliberada e sistemática no sentido de financiar as ciências sociais no Brasil e em toda a América Latina, como observou Loureiro (1997, p. 66).

Nesse ambiente de um debate renovado do marxismo, relativamente distante tanto das universidades quanto da luta política – e, em muitos casos, distante do País, dadas as perseguições da ditadura –, elaborou-se uma importante corrente teórica de esquerda, o “dependentismo” ou “teoria da dependência”, cujos primeiros formuladores e principais expoentes foram Cardoso e Faletto (1970). Embora tenha exercido forte influência em toda a esquerda latinoamericana no período, na verdade, mais do que de uma teoria, se tratou de um arco teórico e analítico muito amplo, difícil de circunscrever e até de definir.

Assim, enquanto Magalhães (1999, p. 261) considera que houve uma só corrente dependentista que *“nada teve a ver com a Cepal”*, (Bielschowsky, 2000) já vê algumas variantes e pelo menos uma delas, a de Cardoso e Faletto (1970), herdeira das tradições analíticas cepalinas. Segundo ele, *“a ideia de ‘dependência’ – comercial, financeira e tecnológica – estivera presente na Cepal, desde as origens, ainda que a expressão propriamente dita não fosse utilizada”* (Bielschowsky, 2000, p. 42). Ademais, como ele também lembra, a tese de Cardoso e Faletto (1970) foi elaborada no escritório da Cepal, em Santiago do Chile, sob o estímulo da sociologia do desenvolvimento cepalina de José Medina Echavarría (ibidem, p. 41).

Bresser-Pereira (2005) considera ter havido pelo menos três versões da teoria da dependência bem distintas: uma versão marxista ortodoxa, desenvolvida por Gunder Frank, Rui Marini e Teotônio dos Santos, uma versão da dependência associada, originada na Escola de sociologia paulista (USP) e derivada da obra de Cardoso e Faletto (1970), e uma versão que ele chama de desenvolvimento nacional-dependente, na qual ele mesmo se insere, junto a Celso Furtado, e que teria origem nas tradições intelectuais do Iseb e da Cepal.

Com o novo ciclo expansivo da economia brasileira demonstrando o equívoco das teses estagnacionistas, esposadas pela maioria dos economistas de esquerda até então, Cardoso e Faletto (1970) recusaram o determinismo externo e a interpretação da América Latina como um todo homogêneo, advogando a análise das condições socioeconômicas concretas de cada país em suas relações com os países desenvolvidos.

A nova fase da economia brasileira foi descrita, então, como uma nova forma de capitalismo industrial numa situação de dependência, baseada num importante mercado consumidor industrial urbano, ainda que concentrado e restrito, e integrada ao mercado mundial de modo distinto do das antigas economias periféricas agroexportadoras. Nessa nova etapa, a superação das últimas barreiras estruturais ao desenvolvimento e da condição de dependência dependeria muito mais das relações de poder do que de condições econômicas.

Na segunda metade dos anos 70, partindo de Cardoso e Faletto (1970), Cardoso de Mello (1988) propôs-se a superar os limites teórico-metodológicos da compreensão da especificidade do processo de formação do capitalismo no Brasil substituindo a periodização histórica proposta pelo estruturalismo cepalino, baseada no binômio economia colonial/economia nacional. A nova periodização, segundo ele mais fiel à realidade histórica do País, deveria ser capaz de captar o processo específico de formação capitalista tardia, a partir da transição de uma economia colonial a uma economia exportadora capitalista.

Contudo, apesar da refutação de vários postulados da Cepal, as elaborações de Cardoso e Faletto (1970) e de Cardoso de Mello (1988) são consideradas por Rodríguez (2009) continuadoras das tradições de pensamento cepalinas. No caso de Cardoso e Faletto (1970), especialmente pela compreensão da dependência como uma relação estrutural interno-externa e pelo compartilhamento da periodização do desenvolvimento periférico (crescimento para fora, industrialização substitutiva, crise do modelo).

Com relação a Cardoso de Mello (1988), Rodríguez (2009) o coloca, junto a Maria da Conceição Tavares, como referência da “Escola de Campinas”, baseada no Instituto de Economia da Unicamp. Conforme Rodríguez (2009), embora os próprios autores as inscrevam na tradição cepalina, as formulações dessa Escola tiveram que enfrentar, diferentemente do pensamento cepalino tradicional, um momento de ampla e aparentemente incontestável hegemonia do pensamento conservador e tecnocrático. E fizeram-no buscando uma nova perspectiva interpretativa sobre as especificidades do desenvolvimento capitalista periférico no Brasil e na América Latina, que levaram à formulação das teses da industrialização restringida e do capitalismo tardio.

A respeito da Escola de Campinas, Cano (2007) explica que embora o Instituto de Economia da Unicamp tenha sido instituído, formalmente, em 1984, surgiu da transformação do antigo Departamento de Planejamento Econômico e Social, criado em 1968. Ainda sobre as origens da Escola, Cano é explícito ao situá-la no veio da Cepal, tendo a iniciativa partido de dois grupos de professores de economia, um paulista, outro carioca, ambos ligados institucional ou filosoficamente à instituição (Cano, 2007, p. 200).

Ele ressalta que a Escola teve papel ativo na luta contra a ditadura e contra a economia política do regime militar, não só pela produção teórica e analítica crítica, mas também pela participação direta de vários de seus componentes em movimentos pela redemocratização do País e pela atuação de alguns em partidos de oposição ao regime, especialmente o MDB e o PT.

Como mencionado, uma intervenção marcante no debate econômico brasileiro, representativa dessa Escola, foi o artigo de Tavares e Serra, “Além da Estagnação”, de 1969 (Tavares, 1974), que interpreta a crise do início dos anos 60 não como crise estrutural, mas basicamente de queda na taxa de investimentos. Para eles, o capitalismo brasileiro tinha plenas condições de entrar em novo ciclo de expansão, por meio de um novo estilo de desenvolvimento, baseado em impulsos internos, sem que isso significasse um enfraquecimento dos laços de dependência externa, mas, ao contrário, tornando-os ainda mais estreitos, por meio de novas formas de dependência tecnológica e financeira.

Mais uma vez, como aponta Bielschowsky (2000, p. 49), está presente a tradição da Cepal, pois o artigo foi produzido no escritório da instituição em Santiago do Chile, sob influência direta de Aníbal Pinto e de sua tese da heterogeneidade estrutural.⁵⁰

Além das questões ligadas ao modelo de desenvolvimento, marcantes no debate econômico brasileiro desde a Era Vargas, o problema estrutural que ganhou maior relevância no debate teórico e político da década de 1970, até pelas características do modelo desenvolvimentista autoritário, foi o problema distributivo, da concentração de renda. Como observaram Tolipan e Tinelli (1978), na

⁵⁰ A idéia de heterogeneidade estrutural refere-se à coexistência integrada de setores de alta e de baixa produtividade, sendo que o “estilo” de desenvolvimento latinoamericano ao invés de reduzir essa heterogeneidade, aprofundou-a. Ver a respeito Rodríguez (2009, p. 323).

apresentação de uma coletânea de artigos sobre “a controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento”, a publicação, pelo IBGE, dos resultados do Censo de 1970 detonou a discussão que se tornou mais candente da década no campo das políticas econômicas.

Todo esse debate sobre caminhos e modelos de desenvolvimento no Brasil, muito vivo na década de 70, apesar das restrições impostas pelo autoritarismo, sofrerá uma radical reversão na década seguinte. Goldenstein (1994, p. 19) sinalizou que quando, no início dos anos 80, eclode a crise da dívida externa, a análise sobre os caminhos e descaminhos da economia brasileira, entre os principais analistas econômicos, passa a confinar-se ao curtíssimo prazo, à crítica da política econômica: combate à hiperinflação, prevenção de crise cambial, nível da taxa de juros, etc., perdendo-se qualquer perspectiva de uma rediscussão do “modelo” econômico.

A explosão dos balanços de pagamentos latinoamericanos com a crise da dívida externa impôs a nova agenda do “ajuste estrutural”. Como lembra Paiva (2006, p. 45), o “Plano Baker”, apresentado pelo Secretário do Tesouro estadunidense, em 1985, para fazer frente à crise da dívida latinoamericana, representou a imposição de uma nova agenda econômica mundial, caracterizada por um vigoroso ataque ao Estado e que se sobrepunha à ordem internacional keynesiana, que vigorou até 1980.⁵¹

Nesse novo contexto e diante do fracasso da estratégia anterior de desenvolvimento, a Cepal passa a privilegiar os ajustes fiscal e externo e a estabilização monetária:

A crise dos anos 1980 deslocaria finalmente a um segundo plano a produção desenvolvimentista, e o esforço intelectual central passaria ao plano que se impunha historicamente, o da oposição à modalidade de ajuste exigida pelos bancos credores e pelo FMI. Como é óbvio, em condições de inviabilidade de crescimento, o espaço e o interesse pelas discussões de longo prazo eram limitados. A primazia passava às questões imediatas ligadas à dívida, ajuste e estabilização (Bielschowsky, 2000, p. 58).

⁵¹ Dentre as principais propostas do “Plano Baker” destacavam-se: privatização de empresas públicas e redução da intervenção do Estado na economia; abertura dos mercados de capitais e de ações; liberalização do comércio e dos investimentos estrangeiros; flexibilização das regras do mercado de trabalho. Tratava-se de um prenúncio das políticas que logo depois viriam a ser sistematizadas por John Williamson, no que ficou conhecido como o Consenso de Washington.

Apesar desse considerável recuo teórico, ainda na década de 1980 surgem trabalhos retomando a tradição cepalina do debate sobre o processo de desenvolvimento, em longo prazo. A principal contribuição nesse sentido vem de Fajnzylber (2000), e sua proposta de transformação produtiva com equidade, inaugurando uma linha interpretativa que passou a ser conhecida como neoestruturalismo.

Em um ensaio de 1983 (“La Industrialización Trunca de América Latina”), Fajnzylber identifica distorções no processo de industrialização do continente e propõe uma “nova industrialização”, baseada na criação de um núcleo endógeno de progresso técnico.

Já em Fajnzylber (2000), o autor combina os critérios de crescimento e distribuição de renda para classificar, numa pequena matriz quadrada, os países latinoamericanos, conforme tivessem mantido, entre 1970 e 1984, altas ou baixas taxas de crescimento e altas ou baixas taxas de equidade (distribuição de renda). Distribuídos os países nos quatro quadrantes da matriz, observou Fajnzylber que o quadrante correspondente a alto crescimento com alta equidade estava vazio (o “*casillero vacío*”).

A nova estratégia de crescimento, a transformação produtiva com equidade, deveria basear-se, então, na condução da América Latina ao “*casillero vacío*” por meio da “*caja negra del progreso técnico*”, compondo a relação conceitual com a qual Fajnzylber (2000) nomeia seu ensaio. A estratégia incluía uma política de abertura comercial, inédita nos posicionamentos da Cepal, buscando evitar o isolamento tecnológico em plena era da globalização (Bielschowsky, 2000, p. 61).

Conforme Presser (2007), na década de 1980 tornaram-se conhecidos como neoestruturalistas numerosos economistas latinoamericanos ligados a diversas instituições, que, embora treinados no *mainstream* anglo-saxão, viam suas realidades nacionais como singulares. Segundo ele as principais características da visão neoestruturalista eram uma metodologia macroeconômica baseada no modelo dos três hiatos (poupança, externo e fiscal)⁵², a defesa de solução integrada para os problemas na estabilização (curto prazo) e do crescimento (médio e longo prazos), e

⁵² O modelo dos três hiatos prevê a existência de três entraves importantes ao investimento e, por conseguinte, ao crescimento econômico de países em desenvolvimento, o hiato de divisas, o hiato de poupança e o hiato fiscal. Sobre o modelo dos três hiatos ver Souza Jr. e Jayme Jr. (2002).

a defesa de formas renovadas de intervenção estatal e de abertura externa lenta e cautelosa (Presser, 2007, p. 40).

Nesse momento, para Loureiro (1997, p. 83), as clivagens no campo dos economistas passam a configurar três principais correntes teóricas e ideológicas: a monetarista ortodoxa, baseada na FGV, a corrente inercialista, baseada na PUC/RJ e a corrente pós-keynesiana, apoiada na UFRJ e na Unicamp.

A corrente monetarista ortodoxa tinha, entre suas principais figuras, os principais gestores do modelo econômico autoritário: Mário Henrique Simonsen, Roberto Campos e Delfim Neto.

A corrente inercialista, originalmente de extração neoestruturalista, surgiu da oposição ao ajuste ortodoxo promovido na gestão de Delfim Neto no Ministério do Planejamento (1979-1975), e da defesa da existência de propriedades inerciais na inflação brasileira, ligadas ao mecanismo da correção monetária e às expectativas inflacionárias futuras dos agentes, propriedades que exigiam prioridade à desindexação da economia no combate à inflação. A partir da defesa de forte ajuste fiscal, incluindo privatizações de estatais, para superar as restrições (hiatos) fiscal e de poupança interna, além de desregulamentação e abertura comercial, os inercialistas convergiram para o núcleo da pauta reformista do Consenso de Washington (Presser, 2007, p. 43).

Já a corrente pós-keynesiana propunha-se a enfrentar a crise com um choque heterodoxo, para eliminar a inércia inflacionária. E, combinado a ele, com um programa de desenvolvimento competitivo, baseado num tripé composto por abertura comercial seletiva e monitorada, política ativa de promoção das exportações e apoio ativo do Estado à modernização tecnológica da indústria brasileira.

De qualquer forma, a impressão que fica do cenário dos anos 80 é que, efetivamente, com a crise da dívida e a nova hegemonia mundial neoliberal, tinham ficado para trás as grandes interpretações de longo prazo sobre modelos e caminhos para o desenvolvimento brasileiro. Era como se, chegado ao primeiro mundo do capitalismo monopolista e financeiro, ainda que com profundas contradições, o Brasil já pudesse de orgulhar de ser explicado pelas mesmas teorias que explicavam

as economias avançadas. Assim, parece ter razão Mantega (1997) de que fora virada uma página na economia política brasileira:

Consumada a transição para a acumulação industrial e financeira, deixavam de existir parte daquelas peculiaridades que tornavam o Brasil um objeto específico de análise, que exigia uma teoria apropriada para compreendê-lo. Estava encerrado um ciclo importante do pensamento econômico brasileiro (Mantega, 1997, p. 157).

É em meio a essa atmosfera intelectual e política que se forma o PT e começam a ser formuladas suas primeiras propostas de política econômica.

5 AS PROPOSTAS ECONÔMICAS DO PT.

Apresenta-se a seguir a trajetória das propostas de política econômica do PT nas eleições presidenciais ocorridas entre 1989 e 2006, com foco na visão do partido sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico. Procura-se identificar as características fundamentais e definidoras dessas propostas, além de continuidades e rupturas entre elas e de que modo foram influenciadas pelas coalizões de defesa apresentadas no capítulo 4. Procura-se também descobrir como se enfrentaram e se combinaram essas matrizes teóricas e intelectuais na formação o pensamento econômico do PT.

A exposição se inicia por uma tentativa de identificação da formação do pensamento econômico petista, elucidativa do processo de formulação daquelas propostas, na medida em que constituiu o sistema de crenças na base do qual elas foram formuladas.

5.1 Primórdios do Pensamento Econômico Petista.

No final da década de 1970, momento de gestação do Partido dos Trabalhadores, a interpretação do nacional-desenvolvimentismo predominante entre as correntes políticas que se juntaram para formar o PT é sintetizada nas obras de Fernandes (2006), Oliveira (1988), Weffort (1980) e Chauí (1986).⁵³

Ali o nacional-desenvolvimentismo era visto como a contra-face do populismo, a ideologia da política econômica dos governos que, entre 1945 e 1964, encarnaram a aliança de classes de que o populismo foi a maior expressão, pacto rompido pelo golpe de Estado de 1964.

Em crítica explícita às formulações de Furtado e da Cepal, Oliveira (1988, p. 13) afirmava, no final dos anos 70, que:

A teoria do subdesenvolvimento sentou as bases do “desenvolvimentismo” que desviou a atenção teórica e a prática política do problema da luta de classes, justamente no período em que, com a transformação da economia de base agrária para industrial-urbana, as condições objetivas daquela se agravavam. A teoria do subdesenvolvimento foi, assim, a ideologia própria do chamado período populista; se ela hoje não cumpre esse papel é porque

⁵³ Florestan Fernandes, Francisco Weffort e Marilena Chauí eram, na primeira década do PT, não apenas ativos formuladores do pensamento petista, como importantes quadros políticos do partido: Florestan foi deputado federal constituinte por São Paulo; Weffort foi Secretário-Geral nacional do partido entre 1983 e 1986; e Marilena foi Secretária de Cultura na gestão petista de Luiza Erundina, na capital paulista, entre 1989 e 1992.

a hegemonia de uma classe se afirmou de tal modo que a face já não precisa de máscara.

As interpretações de intelectuais que confluíram para o PT consolidaram a apreciação essencialmente crítica e desfavorável do partido sobre o nacional-desenvolvimentismo. Desde seu nascimento, o PT fazia, em documentos oficiais ou pela voz de seus mais destacados intelectuais, um balanço bastante negativo dos resultados econômicos e sociais do ciclo desenvolvimentista.

Embora reconhecessem a profunda mudança promovida no País pelos governos que adotaram o nacional-desenvolvimentismo – a começar da consolidação do capitalismo urbano e industrial, consumada nos anos JK – os intelectuais ligados ao PT, e particularmente seus formuladores de propostas econômicas, sempre denunciaram o domínio burguês sobre esse processo de crescimento econômico e seu caráter concentrador de rendas e excludente da massa da população. Ainda no início dos anos 70, ao abordar a legislação trabalhista e a inflação brasileira, Oliveira (1988, p. 15) chega a contestar frontalmente as interpretações, então frequentes, sobre o caráter economicamente distributivista dos regimes populistas do período 1930-1964.

Entretanto, apesar da veemente condenação do desenvolvimentismo e das tradições trabalhistas entre próceres intelectuais do PT, é temerário superestimar esses posicionamentos dentro da heterogênea e multifacetada composição política interna do PT. E mais perigoso ainda considerar que essas posições, ainda que se aproximassem das manifestações oficiais do partido, encontrassem completa ressonância em suas bases sociais.⁵⁴

Essa interpretação desfavorável do desenvolvimentismo desdobrava-se, evidentemente, em apreciação crítica também à matriz teórica daquele ideário, o estruturalismo cepalino, mas também a algumas de suas alternativas críticas à esquerda, como o “dependentismo” ou a “teoria de dependência”.

Três anos antes de assumir a Secretaria de Cultura na gestão petista de Luiza Erundina, na capital paulista, em 1989, outra importante formuladora do ideário petista resumiu essas críticas:

⁵⁴ Observe-se que o próprio Oliveira inicia sua crítica fazendo a ressalva sobre o papel progressista desempenhado pelo estruturalismo cepalino no contexto do debate teórico-político dos anos 60 (Oliveira, 1988, p. 11). Sobre a influência do ideário nacionalista e trabalhista no PT, ver Reis Fº (2005, p. 178).

Durante os anos 50, a CEPAL apresentara uma teoria do desenvolvimento capitalista na qual desenvolvimento e democracia eram tidos como inseparáveis porque modernizantes – teoria que, com interpretações diferentes, presidiu projetos político-econômicos de JK, JQ, JG e mesmo do grupo de Castello Branco, em 1964. A implantação das ditaduras mostrou que a teoria cepalina não tinha razão e foi substituída pela “Teoria da Dependência”, que, dando prioridade ao papel do capitalismo internacional em suas relações com os capitais nacionais, mostrava o vínculo entre desenvolvimento capitalista e autoritarismo (Chauí, 1986, p. 51).

Com relação ao dependentismo a crítica principal era a pouca importância nele dada à luta de classes em cada um dos países ditos “periféricos” e os enganos na análise da divisão social internacional do trabalho (Chauí, 1986, p. 52).

Escrevendo no início dos anos 70, Weffort (1980, p. 174) apontava como dois equívocos principais na teoria da dependência, responsáveis por sua ambiguidade teórica, a aceitação indireta da ideia de um “modelo clássico europeu” de desenvolvimento capitalista e a de que as experiências históricas representativas desse modelo teriam se circunscrito ao âmbito da nação.

No momento da constituição do PT o cenário internacional era marcado por muitos avanços da esquerda e por movimentos revolucionários de impacto. Em 1979 eclodira a Revolução Islâmica no Irã e na América Central os sandinistas haviam tomado o poder, também ao cabo de um processo revolucionário. Entre 1979 e 1982, o sindicato polonês independente “Solidariedade” irrompeu com greves contra a ditadura burocrática “socialista” instalada no país e outros socialistas chegavam ao poder, eleitos, na Grécia, na Espanha e na França.

Mas o cenário mundial caracterizava-se também pelo início da onda neoliberal, que viria a se tornar hegemônica no planeta e era, nesse momento, personificada nos governos republicano de Reagan, nos EUA, e conservador, de Thatcher, no Reino Unido. Na América Latina esse ideário neoliberal encontrou terreno fértil para se expandir dado o colapso econômico generalizado, com a crise da dívida, do modelo de desenvolvimento da região, apoiado em forte endividamento externo.

Nesse ambiente político e ideológico – e no contexto de sua afirmação e de sua consolidação – é que o partido enfrenta seu primeiro desafio eleitoral, as eleições para o Congresso Nacional e para os Governos Estaduais, em 1982.

Como observou Keck (1991, p. 145-146), as eleições de 1982 tiveram um caráter especial, no contexto da transição conservadora do Brasil à democracia. De

um lado, por serem as primeiras eleições diretas para governadores de Estado desde 1965. De outro, por serem as primeiras a se realizarem após a reforma partidária, quando puderam participar vários partidos desvinculados da herança do bipartidarismo do regime autoritário.

Para o PT, tratava-se de conseguir atingir as exigências da legislação eleitoral e partidária para sua legalização (5% dos votos nacionais e 3% em pelo menos 9 Estados) e também uma oportunidade ímpar para divulgar suas bandeiras e conquistar novos adeptos e filiados pelo País.

E do ponto de vista dos alinhamentos políticos a eleição paulista é particularmente ilustrativa, já que a disputa acirrada com o PMDB opôs os petistas a vários nomes importantes das correntes econômicas de esquerda anteriormente apresentadas, especialmente da Escola de Campinas, como Cardoso de Mello Beluzzo, Serra e Tavares, que a essa altura faziam parte do PMDB e vieram a integrar o Governo Franco Montoro, entre 1983 e 1985, ou, posteriormente, em nível federal, o Governo Sarney, entre 1985 e 1989.

Como visto, no momento da formação do PT a interpretação do desenvolvimento brasileiro predominante no partido expressava-se nas obras de Fernandes (2006), Oliveira (1988), Weffort (1980) e Chauí (1986). Do ponto de vista das formulações econômicas, outro nome fundamental é o de Paul Singer. A coincidência de serem todos professores da USP não deve induzir a uma errônea identificação do pensamento econômico petista com uma Escola de economia daquela universidade, pois, como mostraram Garófalo e Rizzieri (2007), além do ecletismo então predominante na instituição, a maior parte dos seus professores que se destacaram em postos governamentais alinhava-se à corrente econômica ortodoxa dominante, notadamente Delfim Neto e Afonso Pastore.

Tendo lançado sua principal liderança, Lula, à disputa do Governo do mais industrializado Estado do País, em 1982, o PT se viu obrigado a alinhar suas propostas de políticas públicas em diversas áreas, inclusive na econômica.

Assim, apareceu, em outubro daquele ano, como suplemento especial do “Jornal dos Trabalhadores” (órgão oficial de divulgação do partido), o documento intitulado “O PT e a Economia. Projeto de Programa Econômico do PT. Uma proposta para Debate” (PT, 1982). Elaborado por uma equipe de economistas do

PT, coordenados por Paul Singer, contou também com a colaboração de economistas não filiados ao partido.⁵⁵ O documento vinha acompanhado de um manifesto de apoio assinado por vários economistas.

A apresentação do texto advertia que não se tratava de um documento completo e acabado sobre a economia do País e assumia a presença de itens controversos e merecedores de debate mais aprofundado, como as questões do socialismo, do papel do Estado na economia, da distribuição de renda e da reforma agrária. Afinal, eram três os objetivos declarados do documento: contribuir para a ampliação da consciência e organização da classe trabalhadora; contribuir, pelo estímulo à reflexão teórica, para o fortalecimento da unidade e a construção do PT; e fornecer subsídios aos candidatos do PT para abordarem temas nacionais durante a campanha eleitoral daquele ano. De toda forma, era a primeira vez que os petistas apresentavam, de forma organizada e sistemática, sua visão e suas propostas para a economia do País.

Logo na introdução do seu Projeto de Programa Econômico, o partido deixava claro que seu objetivo fundamental, a longo prazo, era a construção do socialismo no Brasil, embora ele não pudesse ser alcançado *“da noite para o dia”*, pois exigirá *“lutas prolongadas e uma considerável acumulação de vitórias”* dos trabalhadores. E nem *“poderá ser resultado de uma política de governo, apenas”*, porque o partido *“não alimenta qualquer ilusão de que o Estado possa estabelecer o socialismo por decreto”* (PT, 1982, p. 2).

Esta é uma ideia-força que acompanhará as formulações do partido e que marca uma diferença substancial de sua concepção de socialismo com relação às da maioria dos partidos comunistas e socialistas até então organizados no Brasil: a do papel (limitado) do Estado na construção do socialismo.

A esse respeito, o coordenador da elaboração do documento, Paul Singer, viria a se pronunciar, quatorze anos mais tarde, acrescentando que

A idéia de que a instauração do socialismo não está na ordem do dia é no mínimo abstrusa. Ela se liga à concepção de um socialismo imposto à sociedade via poder de Estado. Mas o máximo que o poder de Estado pode realizar é expropriar a classe capitalista, o que está longe de assegurar o socialismo. Este terá de ser construído pelas classes trabalhadoras no seio

⁵⁵ Segundo a publicação, participaram da elaboração: Adriano Biava, Bastian Rydon, Carlos Eduardo Zanata, Eduardo Suplicy, Francisco de Oliveira, Gessner de Oliveira, Paulo Vannuchi e Plínio de Arruda Sampaio Filho.

da sociedade civil, mediante a democratização do poder nas empresas e demais instituições. Os que ocupam o poder de Estado podem contribuir fixando novas normas jurídicas que incorporem as transformações em curso. Neste sentido, a instauração do socialismo está sempre na ordem do dia, sem que conste da plataforma dos candidatos socialistas ao poder de Estado. (Singer, 1996, p. 11).

Em sentido aproximado, Oliveira (1986) assinalava que a crise geral da esquerda, na década de 1980, tinha, como um de seus componentes, a ultrapassagem pelo capitalismo de pontos programáticos que eram revolucionários na época dos dez pontos de Lênin, de 1905, destacadamente a estatização de setores de infraestrutura e bancário, empreendida em vários países capitalistas avançados. E conclui que *“ser estatizante não é mais suficiente para ninguém definir-se como socialista”* (Oliveira 1986, p. 20).

O Projeto de Programa Econômico prosseguia dizendo que *“o PT não tem a menor intenção de gerir o capitalismo e suas crises, mas entende que as lutas por objetivos imediatos são justas”* por corresponderem a necessidades da classe trabalhadora e por reforçarem as lutas pelos objetivos estratégicos do partido.

Nesse ponto, o partido entrava na velha polêmica do movimento socialista internacional, entre reforma e revolução, assumindo, claramente, uma posição reformista, ainda que em diversas manifestações oficiais negasse essa condição, advogando que sua estratégia superava o falso dilema⁵⁶. A propósito, é esclarecedora a análise de Oliveira (1986, p. 29): *“há que se escapar desse velho clichê e empreender firme e seguramente o caminho das reformas”*. Segundo ele, conjunturas revolucionárias poderiam acontecer, mas sua resolução não se daria pelo partido e sim por uma combinação de bases classistas, exigindo *“o abandono da veleidade de exclusivismo da representação, do partido único”*.

Quanto às propostas específicas do Projeto de Programa Econômico de 1982, voltadas ao enfrentamento dos diversos problemas, no curto prazo, podem ser assim resumidas:

1. Dívida Externa: renegociação global para acertar prazos de amortização e taxas de juros compatíveis com o crescimento da

⁵⁶ Veja-se, por exemplo, esse trecho das Resoluções do 5º Encontro Nacional do partido, em 1987, no qual, após negar que reforma e revolução sejam termos antagônicos, afirma-se: *“nenhum país que tenha feito revolução deixou de combinar essas lutas (...) A luta por reformas só se torna um erro quando ela acaba em si mesma”*, ou seja, quando abandona o objetivo final da luta pelo socialismo (PT, 1998, p. 313).

economia e a satisfação das necessidades do povo. Essa renegociação deveria ser: (a) conduzida por um governo democrático, com respaldo popular; (b) implementada conjuntamente com uma política de reorientação industrial voltada ao consumo popular e à geração de divisas; e (c) empreendida em conjunto com outros países devedores para aumentar seu poder de barganha.

2. Combate ao Desemprego: instituição do salário-desemprego, redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais e instituição de programas de investimentos públicos e privados voltados à ampliação da infraestrutura urbana e dos serviços públicos e à absorção de mão-de-obra.
3. Política de Rendas: aumento imediato em 55% do salário mínimo, para elevá-lo ao patamar mais alto da história (1959); fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores por meio de reforma sindical e trabalhista que assegure autonomia sindical, direito de greve, estabilidade no emprego e criação de uma central sindical.
4. Combate à Inflação: escala móvel de salários com reajuste automático a partir de 10 % de inflação; incentivo à produção e subsídio ao consumo popular; expansão dos serviços gratuitos de saúde, educação e transportes; extinção de taxas públicas para famílias de baixa renda.
5. Impostos: abolição gradativa dos impostos indiretos; isenção aos produtos de consumo essencial; alíquotas progressivas conforme o montante dos lucros; extinção dos rendimentos não tributáveis, com exceção dos originados do trabalho; taxa adicional sobre propriedade urbana sem uso; adoção de imposto sobre solo criado; novos impostos sobre grandes heranças e produtos de luxo.

Algumas observações sobre os pontos centrais desse projeto de programa. Primeiramente, importa verificar que a entrada do PT no debate da política econômica do País se faz rejeitando a prioridade da pauta do ajuste fiscal e do equilíbrio monetário, já francamente dominante, em vista da crise da dívida externa e do descontrole inflacionário.

Na contracorrente dessa pauta, o partido enfrentava o debate da crise fiscal do Estado brasileiro com sua proposta de renegociação da dívida externa e procurava restabelecer, com pauta prioritária, aquela que vinha polarizando o debate na década de 70: a da redistribuição e da desconcentração da renda.

Sobre a relação do País com o capital estrangeiro, o projeto de programa afirma que

seria um erro supor que os trabalhadores, constituídos em força hegemônica da nação, nada teriam a ganhar em se relacionar com as potências que até o momento praticamente monopolizam a criação de nova tecnologia. Para que possa superar o atraso econômico, é indispensável que o Brasil socialista do futuro tenha acesso à tecnologia mais avançada. Este acesso terá que ser negociado com quem a possui, como hoje já o fazem todos os países, inclusive os que romperam com o imperialismo e expropriaram as firmas estrangeiras (PT, 1982, p. 15).

Portanto, longe da visão muito comum de um partido que àquela época pretendesse romper completamente com a ordem capitalista internacional – coisa certamente defendida por muitas de suas correntes internas e, publicamente, por várias lideranças, a perspectiva expressa no projeto de programa econômico de 1982 era bem mais pragmática (provavelmente se inspirando também em décadas de experiência da política de “coexistência pacífica”, praticada pelos países do bloco socialista soviético).

Com relação à dívida externa chama a atenção, ainda, como observa Almeida (2007), o fato de que, embora nas manifestações de rua militantes e até lideranças do PT defendessem o seu não pagamento, a primeira proposta “semi-oficial” do partido (já que se tratava de um projeto para discussão) era pela sua “renegociação global”.

É bem verdade que a Plataforma Eleitoral Nacional do partido, “Terra, Trabalho e Liberdade”, aprovada no 2º Encontro Nacional, em março de 1982, pregava explicitamente a suspensão do pagamento da dívida externa, o que revela uma posição ambígua do PT sobre o tema, na ocasião.

Todavia, há duas boas razões para considerarmos a posição do projeto de programa econômico como a mais representativa do partido naquele ano. A primeira é que foi a última posição apresentada antes das eleições, podendo, assim, ser considerada um amadurecimento das posições anteriores.

A segunda e mais importante razão é que, diferentemente da Plataforma Eleitoral, documento genérico dirigido a todas as áreas de políticas públicas, o

projeto de programa econômico de 1982 era especificamente voltado à política econômica e foi elaborado pelos especialistas do partido na área. Tendo esse documento dado um tratamento muito mais sistemático e aprofundado sobre o tema do que a rápida passagem da Plataforma Eleitoral, é bastante razoável supor que a proposta mais consistente do partido, naquele momento, fosse mesmo a do projeto de programa econômico.⁵⁷

Sob esse ponto de vista, pode-se dizer que o programa de 1989 é ainda mais radical ao propor, diretamente, a suspensão do pagamento da dívida, uma auditoria sobre ela e sua renegociação política. Ou seja, ao menos num aspecto crucial do sistema de crenças petista, o do relacionamento do País com o capitalismo internacional, a interpretação frequente que aponta um processo de moderação política gradual do partido, já perceptível em 1989, não se sustenta.⁵⁸

Outro aspecto a destacar é o fato de que algumas das propostas então defendidas foram absorvidas pelo sistema político brasileiro sem que para isso o PT precisasse chegar ao poder, ainda que a atuação do partido tenha colaborado para tal resultado. Os exemplos mais evidentes são o da criação do seguro-desemprego, efetivada quatro anos depois, com o Plano Cruzado, do Governo José Sarney, primeiro governo civil pós-ditadura, na “Nova República” (ou “transição conservadora”, como classificava o PT) e a autonomia sindical e o direito de greve, finalmente consagrados na Constituição Federal de 1988. Quanto à criação de uma central sindical, embora só tenha chegado à legislação do País bem mais recentemente, foi um direito conquistado na prática com a criação da Central Única

⁵⁷ Essa discussão sobre qual a proposta mais representativa envolve uma dimensão metodológica da pesquisa que é a importância atribuída pelo RCD à acumulação de informação técnica para a alteração da visão de agentes políticos e de outros responsáveis pela elaboração e implementação de políticas públicas. Conforme vimos no capítulo 2, o RCD confere papel de relevo aos fóruns profissionais no aprendizado entre coalizões.

⁵⁸ Baia (1996, p. 79) também observa a maior moderação, nessa questão, do programa de 1982, mas considera que *“a explicação para esta ‘moderação’ está provavelmente no fato de que a esquerda não atribuía, até 1982, uma centralidade ao problema da dívida externa. O conceito que se tinha da dominação imperialista estava predominantemente baseado nos dois fatores que já apontamos: a tendência ao desequilíbrio comercial e a presença das multinacionais. Foi só depois da moratória mexicana, ocorrida em 1982, que a esquerda percebeu o potencial político do conflito”*. A nosso ver essa interpretação é insustentável por três razões: (1) a declaração da moratória mexicana se deu em agosto daquele ano; portanto, o documento, que é de outubro, foi escrito já sob o impacto da crise externa daquele país; (2) tanto o resumo do projeto, que abre sua apresentação, quanto outro resumo elaborado pela Assessoria de Imprensa do Comitê Eleitoral Unificado de São Paulo apresentam, com destaque, as propostas para a dívida externa e não mencionam propostas sobre desequilíbrio comercial nem sobre multinacionais; e (3) a Plataforma Eleitoral Nacional do partido, “Terra, Trabalho e Liberdade”, aprovada no 2º Encontro Nacional, em março de 1982 mencionava as propostas para dívida externa mas também não fazia qualquer menção a multinacionais ou desequilíbrio comercial.

dos Trabalhadores – CUT, em 1983, e de outras centrais menos representativas, posteriormente.

Finalmente, o Programa de 1982 antecipa várias bandeiras de luta que até hoje estão no centro do debate das políticas públicas do País, como a ideia de instituir uma política de renda mínima para a população marginalizada do mercado de trabalho, ação proposta dentro da política para a previdência social.

A partir dessas propostas apresentadas pelo partido em seu primeiro Projeto de Programa Econômico, podemos tentar identificar e esboçar o sistema de crenças petista, no âmbito das propostas de desenvolvimento para o País. Tratava-se aqui, evidentemente, de um sistema de crenças ainda em formação, nesse momento de surgimento e de consolidação do partido. Mas ele já nos permite visualizar, no Quadro 5, a seguir, algumas das principais ideias-força que nortearão as futuras formulações do PT nessa área, além de identificar filiações e heranças no debate político e econômico que antecedeu à criação do partido e ajudar a acompanhar e a interpretar as transformações de suas concepções programáticas.

Assim como nos quadros anteriores, sobre os sistemas de crenças das coalizões de defesa e conforme apontado capítulo 3 (Procedimentos Metodológicos) apoiou-se aqui no quadro de estrutura do sistema de crenças sugerido pelo RCD, ali apresentado.

Assim, para a definição das crenças componentes do núcleo da política de desenvolvimento foram consideradas as crenças que representam compromissos normativos básicos e percepções causais e que atravessam todo o subsistema da política de desenvolvimento, incluindo percepções sobre a gravidade dos problemas e suas principais causas e estratégias para a consecução dos valores centrais da coalizão.

Para isso, retornou-se às crenças do núcleo da política, identificadas nas coalizões de defesa presentes no período histórico anterior à criação do PT. E procedeu-se às necessárias adaptações, considerada a nova conjuntura (crise da dívida externa e do regime militar, hegemonia neoliberal) e os novos atores principais em disputa, especialmente representados, no campo partidário, por PDS, PMDB, PTB, PDT e PT, os cinco primeiros partidos organizados após a reforma partidária de 1979, que extinguiu o bipartidarismo.

QUADRO 5 – ESTRUTURA DO SISTEMA DE CRENÇAS DO PT SOBRE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO EM 1982

Núcleo Profundo	Núcleo da Política	Aspectos Secundários
Defesa do Socialismo: “construção de uma sociedade sem explorados e exploradores, mediante a socialização dos meios de produção”.	Natureza da crise: desigualdade econômica, desemprego e inflação são inerentes ao capitalismo, podendo ser amenizados, nunca eliminados nesse sistema.	Estímulos fiscais à produção de bens de consumo popular.
Condenação da exploração do trabalhador no Capitalismo.	Causas da crise: dependência econômica e financeira externa do País e política econômica do governo, voltada ao equilíbrio recessivo das contas públicas, via arrocho fiscal e elevação da taxa de juros.	Isenções fiscais para população de baixa renda.
Socialismo não será resultado apenas de uma política de governo, já que o Estado não pode estabelecer o Socialismo por decreto; “Socialismo será o resultado das muitas lutas que trabalhadores, ao lado dos demais oprimidos – mulheres, negros, índios, deficientes físicos, velhos, homossexuais –, forem travando e ganhando contra a opressão e a exploração”.	Estratégias básicas para alcançar os valores centrais: “transformações reais requerem lutas prolongadas e considerável acumulação de vitórias”, que levem à “democratização real no âmbito das empresas e dos bairros”; “unir as muitas lutas parciais por objetivos imediatos e o objetivo final de construção de uma sociedade sem exploradores e explorados”; “lutas por objetivos imediatos são justas porque: (a) correspondem a necessidades da classe trabalhadora e (b) reforçam as lutas por objetivos de médio prazo e pelo objetivo final, o socialismo”.	Expansão dos serviços públicos; Criação do salário-desemprego e do salário-família; Reforma Agrária e reformulação do Estatuto da Terra.
Luta contra a dominação política: os trabalhadores produzem a riqueza e devem governar o País.	Prioridade à redistribuição e à desconcentração de renda: proteção ao emprego, fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores e tributação distributivista.	Reforma da legislação sindical, trabalhista e tributária; redução da jornada de trabalho.
	Renegociação Global da Dívida Externa para diminuir juros e ampliar prazos de amortização.	Estímulo às exportações para produção de saldos da balança comercial.
	Papel do Estado: deve ser responsável por todas as atividades essenciais ao bem-estar da população, para garantir acesso efetivo a todos os produtos e serviços.	Reforma administrativa da burocracia pública; Concurso Público.
	O combate à inflação deve priorizar amenização dos seus efeitos sobre os trabalhadores.	Escala móvel de salários.

O que se verifica ao compararmos a estrutura do sistema de crenças que emerge desse primeiro programa econômico petista com aquela das coalizões de defesa existentes no período anterior ao regime militar – e, mais especificamente, com a estrutura do sistema de crenças da coalizão desenvolvimentista?

Em primeiro lugar, há uma mudança na pauta de problemas do núcleo da política, decorrente, obviamente, das transformações por que passou o País e das mudanças na conjuntura política e econômica.

Agora não se tratava mais de explicar as causas do atraso econômico, pois, ainda que o País continuasse a sofrer sérios problemas ligados à sua condição de periferia do sistema capitalista, o surto de crescimento econômico dos anos 70 o havia projetado à condição de sétima economia do mundo capitalista, antes da crise da dívida externa. Para o PT os principais problemas enfrentados pelo País – dependência externa, desigualdade, desemprego, inflação –, eram inerentes ao capitalismo brasileiro.

As reformas mais profundas, que poderiam ser equiparadas às reformas de base do período populista, estão presentes, mas com menor ênfase e com outra conotação, já que não se tratava, como antes, de alcançar uma nova fase do capitalismo brasileiro. As mudanças principais são vistas aqui como acúmulo de forças pelos trabalhadores para avançar no rumo do objetivo final, que é a conquista do socialismo, quando, aí sim, aquelas alterações profundas da sociedade estariam acontecendo. Um bom exemplo é o da Reforma Agrária, vista muito mais como uma questão política, do que econômica.⁵⁹

A principal semelhança com o ideário desenvolvimentista está na visão sobre o papel do Estado no desenvolvimento, já que pressupõe forte intervencionismo, ao responsabilizá-lo pelo suprimento dos bens e serviços essenciais à população. Nesse ponto nossa interpretação diverge da de Baia (1996) que vê no projeto de programa *“um viés anti-estatista e libertário ao propor como objetivo final a eliminação do Estado e para um momento imediato o controle popular sobre seus aparelhos”*, além de propor um modelo de economia socialista

⁵⁹ Sobre a Reforma Agrária, o Projeto de Programa Econômico de 1982 diz: *“o PT entende que a Reforma Agrária é mais uma questão política do que uma questão econômica. Isso porque, em primeiro lugar, nada acontece na atual agricultura no Brasil sem que o Estado entre em cena com a política de crédito, tributos, isenções (...); é uma questão política porque interessa a toda a sociedade e porque sua efetivação (...) tem o poder de mudar essa correlação [de forças], alterando em profundidade o quadro político...”* (PT, 1982, p. 18).

baseado na democracia direta (*“entregar o poder de decisão a todos que trabalham nas empresas”*) (Baia, 1996, p. 49). O equívoco aqui é tomar a estratégia pelo objetivo final: este pode ser anti-estatista, aquela, de modo algum.

Diferentemente da coalizão desenvolvimentista, não há nenhuma ênfase protecionista à indústria nacional, na medida em que a burguesia brasileira era vista como associada e dependente do capital externo. Nesse aspecto a proposta do PT era a reorientação da indústria nacional, então focada no consumo da parcela mais rica da população, para que passasse a atender as demandas e necessidades da maioria da população.

A diferença mais importante, talvez, seja que a prioridade explícita do programa do PT em 1982 não constava do núcleo da política da coalizão desenvolvimentista até o final dos anos 50: a redistribuição de renda e sua desconcentração. Mas, como foi visto, a reconfiguração das coalizões de defesa no início dos anos 60, com a saída dos não nacionalistas da coalizão desenvolvimentista e a transformação desta numa coalizão “nacional-desenvolvimentista”, reunindo nacionalistas e socialistas na defesa das reformas de base, minimiza aquela diferença.

Quanto à relação com o capital estrangeiro, o tema central, ditado pela conjuntura, é a renegociação da dívida externa que estava estrangulando a economia. Um problema que praticamente não existia para os componentes da coalizão desenvolvimentista.

E, finalmente, quanto ao combate à inflação, percebe-se, igualmente, o peso das diferentes conjunturas determinando a pauta das políticas. Se no pré-64 a inflação era vista como um problema menor, a ponto de não ser considerada prioritária para a política de desenvolvimento, agora ocupa lugar de destaque. Seu enfrentamento, para o PT, deveria priorizar ações que amenizassem seus efeitos sobre os trabalhadores, considerados as maiores vítimas do descontrole de preços.

5.2 A Nova República, a Frente Brasil Popular e as Propostas Econômicas do PT nas Eleições Presidenciais de 1989: O Programa Democrático e Popular

A crise da ditadura militar, a partir do final dos anos 1970, marcou decisivamente as formulações iniciais do programa do PT. Prova disso é que boa

parte das questões defendidas nas primeiras plataformas políticas apresentadas pelo partido tinham a ver com a superação e remoção do chamado “entulho autoritário”: desmantelamento do aparato militar repressivo (de órgãos como o Serviço Nacional de Informações – SNI e congêneres), fim da Lei de Segurança Nacional, das eleições indiretas, dos senadores “biônicos”.

A campanha das “Diretas Já”, em 1984, provavelmente a maior mobilização de massas da história do País, marcou o fim da ditadura. E representou também a primeira experiência de aliança tática, na ampla frente pelas eleições diretas para Presidente da República, de um partido que carregava o estigma do sectarismo e que, de fato, até então, praticamente não havia experimentado a participação em alianças políticas.

A saída negociada do regime militar, com a derrota no congresso da proposta de emenda constitucional das diretas, do deputado Dante de Oliveira, do PMDB-MT, e a convocação do Colégio Eleitoral, previsto pela legislação da ditadura, reforçaram o isolamento político do PT. Todos os demais partidos de oposição à ditadura foram ao Colégio Eleitoral eleger a chapa Tancredo Neves (Presidente) e José Sarney (Vice), da Aliança Democrática, formada por PMDB e PFL (dissidência do PDS). Já o PT não só se recusou a participar da eleição indireta, acusando-a de traição à campanha das Diretas, como expulsou três de seus deputados federais que se recusaram a seguir a orientação do partido.⁶⁰ Na avaliação que fez do processo, no 4º Encontro Nacional, em junho de 1986, o partido afirmava que

A tentativa de ruptura democrática com o Regime Militar em 1984, por meio da campanha das Diretas – e da qual grande parte da população participou ativamente –, foi desvirtuada e, mesmo, traída pelos interesses comuns dos vários setores da burguesia, que, diante da fragilidade das forças populares, conseguiram unificar-se e cooptar parcelas das classes médias e dos próprios trabalhadores para seu projeto de transição conservadora e conciliadora (PT, 1998, p. 257).

Seguindo os passos de Baía (1996), pode-se dizer que, do ponto de vista das propostas econômicas, até as eleições de 1989 o partido conheceu três fases: a primeira, das origens a 1982, ano da “estreia” eleitoral do partido, disputando governos estaduais e vagas ao Congresso Nacional e aos legislativos estaduais. A segunda, entre 1983 e 1987, período voltado à estruturação interna e em que não houve mudanças programáticas significativas. E a terceira fase, que se inicia com o

⁶⁰ Os três deputados expulsos foram Airton Soares e Beth Mendes, de São Paulo, e José Eudes, do Rio de Janeiro.

5º Encontro Nacional, em dezembro de 1987, marcada por uma nova formulação programática.

Na primeira fase, a preocupação central eram as definições ideológicas e não havia uma crítica ao modelo econômico, mas ao sistema capitalista como um todo. O principal documento representativo dessa fase foi o Projeto de Programa Econômico, de 1982.

A segunda fase, 1983 a 1987, pouco fértil do ponto de vista de novas elaborações programáticas, foi marcada pela campanha das Diretas Já, em 1984, pelo bom desempenho do partido, nas eleições municipais de 1985⁶¹ e pela mobilização em torno do Congresso Nacional Constituinte, cujas eleições ocorreram em novembro de 1986. De acordo com Baia, as resoluções do 4º Encontro Nacional, de junho de 1986, são o último documento oficial a tratar do objetivo socialista do partido sem estabelecer qualquer etapa intermediária, embora já estivessem ali presentes preocupações com a transição ao novo regime.

Deve-se ponderar sobre essa afirmação. Se é verdade que o partido não havia construído até então um conceito de governo e de programa que caracterizassem a fase de transição ao socialismo, também o é que desde o projeto de programa de 1982 deixava claro que não via a conquista do socialismo como uma possibilidade imediata, mas que teria que passar por uma fase intermediária de *“lutas prolongadas e uma considerável acumulação de vitórias”* dos trabalhadores. Em outras palavras, o fato de o partido não haver batizado, até então, essa “etapa intermediária”, não significa que julgasse poder dispensá-la em sua estratégia.

Uma questão importante para demarcar o campo das propostas econômicas do PT, nesse período, foi o posicionamento do partido em relação à política econômica heterodoxa do Governo Sarney – especialmente ao Plano Cruzado –, elaborada, em grande parte, por economistas de esquerda, especialmente os neoestruturalistas da PUC do Rio (Bacha, Arida) e os keynesianos da Escola de Campinas: Cardoso de Mello, Beluzzo, Conceição Tavares.

⁶¹ As eleições de 1985 foram as primeiras para as capitais estaduais e outras cidades antes consideradas “áreas de segurança nacional”, pelo regime militar. Embora só tenha eleito a prefeita de Fortaleza, o PT ficou em 2º lugar em Goiânia, Vitória e Aracajú, e em terceiro em São Paulo. (Singer, 2001).

Os petistas reconheciam que o Governo da “Nova República” era formado por uma coalizão de forças amplíssima, que incluía desde aliados umbilicais do regime militar (a começar do próprio Presidente da República, que havia sido líder do seu partido governista, a Arena) até opositores históricos. Na política econômica, isso se traduzia numa repartição de forças, espelhada na composição do Ministério, entre ortodoxos monetaristas neoliberais, de um lado, e desenvolvimentistas, de outro. A hegemonia dos primeiros (Francisco Dornelles e Antonio Carlos Lemgruber) foi suplantada com sua demissão, em março de 1985, e a consolidação dos desenvolvimentistas no comando da economia, representados por Dilson Funaro (Fazenda), João Sayad (Planejamento) e Fernão Bracher (BC) (Singer, 1987, pp. 39-45).

Mas mesmo com a hegemonia desenvolvimentista no comando da economia não se alterou a apreciação crítica geral do PT ao governo Sarney, no contexto da qual se situava a avaliação do partido sobre a política econômica. Assim, a avaliação que o partido fez do Plano Cruzado, no 4º Encontro Nacional, em junho de 1986, considerava que

esse pacote tem como objetivo principal assegurar a continuidade da transição política conservadora, que se iniciou através da composição da Aliança Democrática no Colégio Eleitoral. Uma transição política para uma nova forma de dominação que não permita o avanço democrático ou concessões importantes para as classes trabalhadoras (...) Quebrar a tendência ao ascenso das lutas operárias e sindicais e desarticular as conquistas que estavam sendo impostas pelas classes trabalhadoras, através das greves, é uma das preocupações mais importantes do pacote. Isso quer dizer que o pacote pretende impor o pacto social (PT, 1998, p. 259).

E essa apreciação desfavorável piorou ainda mais após a edição do Plano Cruzado 2, seis dias após a estrondosa vitória eleitoral do PMDB e demais partidos governistas. A desmoralização do Plano Cruzado, simbolizada no descontrole inflacionário pós Cruzado 2, inflamou manifestações populares contra o governo, embaladas num sentimento de traição que o PT traduziu como reação a um “estelionato eleitoral”.

Nesse sentido, ficava bem evidenciada, na ocasião, a distância entre as preocupações e formulações dos economistas de esquerda do PMDB e o sistema de crenças do PT no tocante à política econômica. Enquanto as primeiras privilegiavam o ajuste macroeconômico e a estabilidade monetária, o núcleo da

política petista focalizava a distribuição de renda e a proteção aos trabalhadores e marginalizados.

Um bom exemplo das dificuldades, no nível do sistema de crenças, para haver qualquer aproximação entre o PT e os setores de esquerda que compunham o Governo Sarney, pode ser visto num amplo documento elaborado pela Bancada do PMDB para subsidiar a candidatura ao Colégio Eleitoral e o futuro Governo de Tancredo Neves. Na seguinte passagem, intitulada “Sugestões sobre Diretrizes Econômicas da Nova República”, afirmava-se:

As profundas mudanças na área econômica que a sociedade brasileira espera da Nova República não poderão – é evidente – ser adotadas com a rapidez que amplos setores desejam nem gerar, de início, os efeitos imediatos a que muitos aspiram.

Isto poderá criar um grave problema político, em decorrência do que medidas muito positivas, retificadoras dos pontos mais críticos da realidade atual, precisam ser objeto das providências iniciais do Novo Governo.

Ainda que tais iniciativas, pelo seu caráter emergencial, não mostrem articulação imediata com providências de demorada maturação, tornam-se imprescindíveis à sustentação do clima de confiabilidade que envolve hoje, e precisa envolver sempre, o Novo Governo. Sem esse clima de confiança popular, tornar-se-á impossível **sustentar politicamente** medidas de longo prazo e evitar que a insatisfação de grandes massas urbanas seja impulsionada a níveis ainda mais insuportáveis.

Quebrado o clima de confiança popular, a insatisfação nos poderia conduzir, como último recurso, à repressão, que comprometerá o processo democrático, razão maior de nossa luta.

Assim, consideramos que ações de política econômica, cujos resultados demandem médio e longo prazo, deverão ser precedidas ou conjuntamente aplicadas, de outras, de alta repercussão social e efeito positivo imediato, e que devem ser analisadas sob a ótica da emergência (PMDB, 1985, p. 146. Grifo no original).

A primeira medida emergencial proposta pela Bancada do PMDB era a *“adoção de providências que assegurem a estabilidade de preços de uma cesta básica de alimentos durante, pelo menos, um certo prazo”*. Ou seja, antecipava-se aqui, em um ano, a adoção do Plano Cruzado pelo Governo Sarney.

Mas o que essa passagem do projeto de programa do Governo Tancredo revela, com limpidez inequívoca, é o abismo existente entre a concepção de seus formuladores e a do PT num nível crucial das convicções políticas. Nível de convicções que consideramos situar-se no núcleo da política de desenvolvimento, por envolver escolhas relacionadas a que setores devem se beneficiar com as políticas adotadas e a cujo bem-estar essas políticas devem se dirigir prioritariamente.

O diagnóstico da situação econômica e social do País, feito no início de 1985 pela Bancada do PMDB era bastante realista e previa a possibilidade de um impasse para o novo governo, na hipótese da não adoção de medidas distributivas emergenciais, em que a conseqüente quebra da *“confiança popular, a insatisfação nos poderia conduzir, como último recurso, à repressão, que comprometerá o processo democrático, razão maior de nossa luta”*.

Resumindo, podemos dizer que se o País chegasse a uma tal situação, entre o governo democrático e as demandas populares, a Bancada do PMDB ficaria com o governo. Já o PT, dada a estrutura de seu sistema de crenças, se tivesse que fazer semelhante escolha, ficaria com as demandas do povo.

Outra questão interessante a observar na trajetória do pensamento econômico do PT nesse período é a posição do partido com relação à Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988. Em maio de 1987, o partido apresentou seu anteprojeto de Constituição, baseado, em boa medida, em trabalho produzido, a pedido do PT, pelo jurista Fábio Konder Comparato (Comparato, 1986).

Ao final da Constituinte, o partido denunciou o conservadorismo da Carta de 1988, de cuja elaboração participou, como força minoritária, votando inclusive contra o texto final⁶². Entretanto, uma análise do anteprojeto de Constituição apresentado pelo PT revela uma posição de compromisso com a preservação de uma ordem econômica capitalista, ainda que com vários dispositivos que podemos chamar de contenção da liberdade econômica e dos direitos de propriedade privada em prol dos interesses públicos e coletivos.⁶³ E isso antes que o partido consolidasse sua estratégia de Governo Democrático e Popular, no 5º Encontro Nacional, no final de

⁶² Na reta final da promulgação da nova Carta Constitucional, a partir de maio/junho de 1988, abriu-se intenso debate dentro do PT sobre se o partido deveria ou não assinar a nova Constituição, em gestação no Congresso Constituinte eleito em 1986. Essa discussão já estava presente nas resoluções do 5º Encontro Nacional do partido. Ao final, prevaleceu a posição de **assinar a Carta**, como sinal de reconhecimento da participação do PT e de legitimidade do processo, **mas votar contra o texto final** – apresentado pelo relator, o Deputado Bernardo Cabral, então no PMDB do Amazonas – para expressar a oposição ao caráter conservador assumido pela nova Constituição. Ver Gadotti e Pereira (1989).

⁶³ Por exemplo, na definição de macroempresas privadas e na afirmação da liberdade de iniciativa empresarial. O 4º Encontro Nacional do PT, realizado em junho de 1986, em São Paulo, deliberou pela utilização do trabalho apresentado por Comparato, junto a outros produzidos pelo partido, como texto básico para as discussões internas sobre a Proposta de Constituição do PT (Partido dos Trabalhadores, 1998). Posteriormente o Diretório Nacional do partido delegou à Executiva Nacional a tarefa de elaborar a redação definitiva do capítulo sobre a organização sócio-econômica e sobre o regime de propriedade (Gadotti e Pereira, 1989).

1987, estratégia que, na opinião de Baia (1996), representou uma inflexão nas formulações do partido.

O 5º Encontro Nacional do PT, realizado em dezembro de 1987, foi, sem dúvida um marco, ao introduzir, na formulação programática do partido, os conceitos de “governo democrático-popular” e seu correspondente “programa democrático popular”. Embora concordando com Baia (1996) em que essas novidades teóricas explicitavam um objetivo intermediário entre o objetivo final ‘socialista’ e as realizações possíveis em caso de uma vitória eleitoral, em função dos limites políticos, econômicos e constitucionais desse eventual governo, parece exagerado considerá-las uma “revolução” ou mesmo uma “inflexão” nas posições do PT.⁶⁴

Se desde o início o partido deixava clara sua opção por um caminho que não era nem a social-democracia, nem o comunismo soviético, além de colocar no centro de sua estratégia a conquista de vitórias eleitorais, as formulações do 5º Encontro Nacional aparecem muito mais como um desenvolvimento, e consequência lógica, daquelas posições originárias do que como uma ruptura com elas. Aliás, uma das resoluções do primeiro Encontro Nacional do partido, em agosto de 1981, intitulava-se “eleições” e indicava como um dos eixos dos programas de governo que o PT deveria elaborar “*em nível nacional, estadual e municipal (...) a democratização da administração pública*”. (PT, 1998, p. 101).

Ou seja, desde o início a visão estratégica do partido não advogava conquistar o governo para substituir imediatamente o Estado capitalista por outro, socialista, mas sim “democratizar” esse Estado, de modo a acumular forças no sentido das transformações socialistas.

E, importante lembrar também, essa política de acúmulo de forças no campo dos trabalhadores já estava também no Projeto de Programa Econômico, de 1982, quando apontava como caminho inescapável para se alcançar o socialismo no Brasil um processo de “*lutas prolongadas e uma considerável acumulação de vitórias*” por parte da classe trabalhadora (PT, 1982, p. 2).

Conseqüentemente ao 5º Encontro, em dezembro de 1988, o PT elaborou um “Plano Econômico Alternativo de Emergência – PEAE”, sob a coordenação de

⁶⁴ Observe-se que essa era também a opinião do presidente nacional do partido, o então deputado federal José Dirceu, expressa no prefácio que faz ao livro que reúne as resoluções dos encontros e congressos do PT (PT, 1988, p. 10).

Aloizio Mercadante, José Dirceu e Plínio de Arruda Sampaio. O plano antecipava várias propostas que viriam a compor o programa de governo da candidatura Lula em 1989, como rompimento do acordo com o FMI, suspensão do pagamento da dívida externa e controle de preços para o combate à inflação.

Em outra publicação anterior ao Programa de Governo de 1989, denominada “As Bases do Plano Alternativo de Governo – Síntese Popular”, o partido deixava claros seus objetivos:

O projeto do PT é claro: QUEREMOS CONSTRUIR UMA SOCIEDADE SOCIALISTA neste País. E nossa definição histórica, cujos traços vão ganhando contornos mais nítidos na medida em que amadurece nossa reflexão partidária. Não queremos apenas mais pão, mais terra, mais liberdade, mais escola e moradia. Queremos tudo isso e mais: a posse e o controle de todas as riquezas, de toda a produção e dos meios que a produzem sob o controle dos trabalhadores; queremos a plena democracia e a participação real em todas as decisões importantes. Para isso vamos acumular forças, derrotar os setores que sustentam o capitalismo e construir a sociedade socialista. (p. 2).

Todavia, é interessante notar como o projeto contra a ordem capitalista convivia, naquele momento, com uma explícita declaração de respeito às instituições e às regras do jogo eleitoral, como o partido afirmava naquele mesmo documento, logo em seguida:

“Nem temos a ilusão de que ganhar o governo é ganhar todo o poder: tomaremos posse de uma importante parcela do poder de controle sobre a máquina administrativa do Estado, e a colocaremos, sem dúvida, a serviço do crescimento da força, mobilização e organização dos trabalhadores. Mas o poder econômico, o poder militar e uma parcela decisiva do poder dos meios de comunicação permanecerão ainda nas mãos da classe dominante. **Lembrando ainda da Constituição conservadora e do congresso atual que permanecerá com a atual correlação de forças até o início de 91** [momento da posse dos parlamentares a serem eleitos em 1990]” (p. 3). (Grifo nosso).

Ou seja, o desafio vislumbrado para um eventual Governo Lula era o de acumular forças no sentido da construção do socialismo, sob a égide de uma Constituição Federal conservadora e de um Congresso Nacional de maioria em princípio hostil àquele plano de governo. E essa correlação de forças iria permanecer, pelo menos, até a posse dos congressistas eleitos para a próxima legislatura, em 1991.

Na mesma direção, o 6º Encontro Nacional do PT, realizado em São Paulo, em junho de 1989, além de lançar a candidatura de Lula à presidência⁶⁵, aprovou quatro resoluções: duas delas com análises da conjuntura política e da campanha eleitoral que se iniciava; as outras duas denominadas “Diretrizes para a Elaboração do Programa de Governo” e “As Bases do Plano de Ação de Governo (PAG)”.

A conjuntura econômica em que se realizam as primeiras eleições presidenciais diretas no País, desde 1960, é marcada por uma profunda e prolongada crise, que a Cepal veio a definir como a da década “década perdida” da América Latina, dada a estagnação econômica vivida pela quase totalidade dos países do continente, nos anos 80.

As “Diretrizes para a Elaboração do Programa de Governo”, de 1989, caracterizavam o momento como de “profunda, prolongada e grave crise” do capitalismo no Brasil, denunciando a existência de 40 milhões de brasileiros vivendo na miséria. E apontavam os desafios de um governo democrático e popular – um eventual Governo Lula – que estaria *“seriamente limitado por uma legalidade constitucional que proíbe a reforma agrária, absolutiza o papel da propriedade privada e consagra a tutela das Forças Armadas sobre a sociedade civil”*. (PT, 1998, p. 399).

E numa sequência do PEAPE, de 1988, as Bases do PAG propunham *“mudanças amplas e estruturais na ordem capitalista vigente, opondo-se ao modelo econômico dependente do imperialismo, controlado pelos monopólios e pelos latifúndios”*. (PT, 1998, p. 408).

Uma característica importante da disputa eleitoral de 1989, que ajuda a compreender alguns aspectos do programa de governo do PT, é que, provavelmente por serem as primeiras eleições presidenciais diretas desde 1960 e também por serem as primeiras disputadas em dois turnos, não houve nenhuma polarização entre esquerda e direita, ao menos no primeiro turno. Ao contrário, houve grande quantidade de candidaturas fortes e viáveis, da direita à esquerda – pelo menos sete

⁶⁵ Embora o 6º Encontro Nacional do PT tenha indicado o nome de Fernando Gabeira, do PV, para a candidatura a Vice-Presidente, na chapa de Lula, as negociações políticas com os partidos da Frente Brasil Popular (que incluía ainda o PCdoB e o PSB) convergiram para o Senador gaúcho José Paulo Bisol, antes do PMDB, com passagem pelo PSDB e que migrara para o PSB. O PV acabou saindo sozinho, lançando Gabeira como candidato à Presidência.

candidatos chegaram a ostentar, ao longo do ano, índices próximos ou superiores a 10% das intenções de voto, nas pesquisas de opinião.⁶⁶

Era como se, destampada a panela da democracia, todas as classes e segmentos sociais representativos estivessem dispostos a medir forças e verificar o peso de sua participação futura na construção do novo país. Isso pode explicar algumas posições mais ideológicas que pragmáticas do programa do PT, que precisava se diferenciar de outras forças políticas colocadas no campo da esquerda e da centro-esquerda (como o Partido Democrático Trabalhista-PDT, de Brizola, e o Partido da Social-Democracia Brasileira-PSDB, de Covas).

Ajuda a compreender, também, a análise que faz Reis F^o (2007) da campanha petista à eleição presidencial de 1989. Ele considera ter sido a candidatura Lula, naquele momento, mais uma anticandidatura, para “marcar posições”, do que para disputar efetivamente o posto máximo da República. Considera também que as propostas então apresentadas tinham um caráter “reformista-revolucionário”, ancorado nas tradições nacional-estatistas mais radicais das esquerdas brasileiras, prevendo a “anulação da dívida externa”⁶⁷, uma reforma agrária radical e o questionamento profundo das bases do modelo econômico da ditadura militar. Segundo ele

naquelas condições, dificilmente se poderia supor que amplas majorias estivessem dispostas a sustentar a realização de um programa tão radical, nem era presumível que as circunstâncias internacionais e nacionais pudessem permitir tais aventuras, principalmente tendo em vista a experiência e os níveis de organização e de disposição demonstrados pelo PT (Reis F^o, 2007, p. 515-516).

Por mais que a conjuntura política favorecesse essa perspectiva de uma anticandidatura, essa não nos parece uma análise correta. Em primeiro lugar, o esforço demonstrado no programa eleitoral em realizar um diagnóstico profundo de cada uma das principais áreas de políticas públicas aponta, inversamente, em direção a um comprometimento com a adoção de políticas públicas alternativas factíveis, ainda que sua implementação fosse difícil e conflituosa.

Em segundo lugar, a própria dinâmica eleitoral, que levou à realização de um segundo turno polarizado ideologicamente entre a direita, aglutinando PFL, PP e

⁶⁶ Foram eles: Collor, do PRN, Lula, do PT, Brizola, do PDT, Covas, do PSDB, Maluf, do PPB, Afif, do PL e Sílvio Santos, cuja pré-candidatura não chegou a se confirmar.

⁶⁷ Como veremos em seguida, não era essa a proposta do programa e sim a suspensão de seu pagamento e sua renegociação política.

PTB em torno de Collor, e a esquerda, com PDT e PSDB junto a Lula, mostrava ser aquele programa factível, pois, do contrário, teria inviabilizado a composição dessa aliança.⁶⁸

A partir do 6º Encontro Nacional do Partido, o Comitê Nacional da Frente Brasil Popular passou a publicar, em fascículos (“Brasil Urgente – Lula Presidente”), as diversas partes do Programa de Governo de Lula.

O primeiro fascículo publicado foi justamente o dedicado à economia. Dividido em sete partes, apresentava as propostas do candidato Lula para dívida externa, inflação, política salarial, política industrial, empresas estatais, sistema financeiro e energia.

Resumidamente, no que concerne às grandes linhas de política macroeconômica, essas eram as principais propostas:

Setor externo da economia:

- Suspender os acordos com o FMI e o pagamento do serviço da dívida externa, adotando medidas para estancar a fuga de capitais;
- Realizar auditoria da dívida com a participação do Poder Legislativo e de organizações da sociedade civil;
- Renegociação política da dívida governo a governo, e também em fóruns internacionais “legítimos”;
- Articular com outros países devedores uma estratégia comum de negociação, se possível numa conferência internacional;

Inflação:

- Combate aos abusos dos oligopólios;
- Controle de preços, com fixação de margens de variação e reestruturação dos organismos de controle e fiscalização;

⁶⁸ Sobre o caráter do programa de 1989 é interessante ver o seguinte depoimento do coordenador de economia do programa de governo, o economista Carlos Eduardo Carvalho: *“havia uma divisão entre a direita do partido, que queria fazer um programa para governar de fato, realizar transformações e evitar uma ruptura, e a esquerda, que dizia ser impossível um governo reformista manter o poder no Brasil, e que, por isso, o programa deveria levar à vitória e proporcionar uma ruptura. Eu acho que a direita ganhou no programa”* (Amaral, 2003, p. 86). Seu balanço sobre a elaboração do programa e a campanha está em Carvalho (1990).

- Leis mais rigorosas e efetivas para combater crimes contra a economia popular;

Crescimento e Distribuição de Renda:

- Dobrar valor real do salário mínimo em um ano;
- Desoneração tributária de setores que mais empregam, que produzem bens de consumo popular e que desenvolvam tecnologias estratégicas ou aumentem produtividade.

Política Fiscal:

- Suspensão das privatizações;
- Adoção de política realista de tarifas das estatais;
- Recuperação da carga tributária líquida.

Sistema Financeiro e Política Monetária:

- Alongamento do perfil da dívida interna;
- Redução dos juros;
- Aumento do controle sobre os bancos privados pelo Banco Central, com estatizações, “se necessário”;
- Estímulos à desconcentração bancária e fortalecimento dos bancos estatais.

Como se vê, uma mescla de propostas de impacto e controversas, especialmente sobre dívida externa e bancos privados, com outras moderadas, e até quase consensuais, como redução dos juros, alongamento do perfil da dívida interna e desoneração tributária seletiva.

Nota-se também um acentuado perfil estatista das proposições, expresso na recorrente demanda à intervenção estatal no mercado para sua concretização. Mas é bom lembrar que algumas dessas propostas não eram exclusividades do PT, como, por exemplo, o controle de preços, já praticado pelo Governo Sarney e que continuaria a sê-lo no Governo Collor.

Curiosamente, uma das propostas para enfrentar a crise fiscal do Estado brasileiro era “recuperar a carga tributária”, algo impensável hoje, mas que na época

fazia todo sentido, pois a corrosão inflacionária dos tributos vinha fazendo o valor real da arrecadação declinar a cada ano, cenário inverso ao que passou a ocorrer após 1994.

Comparando essas propostas com aquelas do projeto de programa econômico de 1982, observa-se, primeiramente, uma postura mais radical sobre a dívida externa, com a defesa da suspensão do seu pagamento. O que contraria, como já mencionado, a interpretação frequente que considera já estar em curso, em 1989, um processo de mudança programática caracterizado pela moderação das propostas de política econômica do partido.⁶⁹

Mas mesmo essa maior radicalidade do programa de 1989 em comparação com o de 1982, sobre a dívida externa, precisa ser relativizada, e situada num contexto em que a insolvência fiscal do País fazia muitos moderados bem distantes do PT defenderem praticamente o mesmo remédio.

Assim, por exemplo, o Ex-Ministro da Fazenda de Sarney, e que viria a ser o principal formulador da reforma do Estado na gestão tucana, afirmava no final dos anos 80:

A dívida externa brasileira é claramente muito alta e não pode ser paga. Uma redução na dívida é condição necessária para a superação da estagnação e da inflação. A alternativa seria uma enorme redução do consumo interno, que não é nem viável nem desejável. A direita ideológica, no entanto, não reconhece esses fatos (...) o ajustamento fiscal não significa somente a vontade de se adotar medidas fiscais dolorosas, mas também a redução no serviço da dívida externa através do cancelamento daquela parte da dívida que não é consistente com o crescimento e a estabilidade dos preços (Bresser-Pereira, 1991, pp. 119 e 199).

Em relação à questão agrária, embora as propostas tenham permanecido basicamente as mesmas – reforma agrária ampla e massiva, com a participação dos trabalhadores rurais na sua formulação e implementação – há no programa de 1989 uma ênfase muito maior na questão, além de uma abordagem muito mais profunda de toda a problemática envolvida e de um detalhamento muito maior dos objetivos do partido nesse setor.

De fato, um dos fascículos do programa de governo divulgados pela coordenação da campanha de Lula foi justamente sobre a “Questão Agrária”, enquanto no projeto de programa de 1982 o tema sequer constou do resumo que,

⁶⁹ Ver, a respeito, Singer (2001).

nas primeiras páginas do “Jornal dos Trabalhadores”, destacava suas principais propostas, nem do resumo do documento elaborado pela Assessoria de Imprensa do Comitê Eleitoral Unificado de São Paulo.

Outra diferença importante diz respeito ao combate à inflação. No projeto de programa de 1982 as medidas propostas visavam basicamente à proteção dos trabalhadores e camadas pobres contra seus efeitos, sendo sua completa eliminação considerada impossível nos marcos do capitalismo.

Já no programa de 1989 permanece o diagnóstico geral da inflação como conflito distributivo, mas passa-se a enfatizar o peso dos oligopólios, capazes de administrar seus preços de forma não concorrencial, e o caráter rentista (especulativo) da riqueza, prevalente sobre seu caráter produtivo, caracterizado pelo crescimento desmedido dos ganhos financeiros, realimentados pela colocação maciça de títulos públicos no mercado. Uma das principais medidas propostas em 1989, o controle de preços, estava ausente do projeto de programa de 1982.

Finalmente, em relação ao sistema financeiro e à política monetária, enquanto o projeto de programa de 1982 é praticamente omissivo, no programa de 1989 há um grande conjunto de propostas sintetizado na redução dos juros, alongamento do perfil da dívida interna, aumento do controle dos bancos privados pelo BC, estímulos à desconcentração bancária e fortalecimento dos bancos estatais.

Todavia, apesar dessas várias diferenças, do ponto de vista da estrutura do sistema de crenças observa-se basicamente uma continuidade entre os posicionamentos do partido quanto ao núcleo da política, nas duas ocasiões. Podemos verificar que esse núcleo continua estruturado em torno de um diagnóstico dos principais problemas do País como decorrentes da própria natureza do capitalismo. E estruturado também em torno da prioridade absoluta à redistribuição e à desconcentração de renda e do papel proeminente do Estado na organização da economia.

5.3 O Plano Real e as Propostas Econômicas do PT nas Eleições Presidenciais de 1994: “Uma Revolução Democrática no Brasil”.

A derrota para Collor em 1989 teve para o PT um sabor de vitória. Alçou o partido à condição de principal força de oposição no País, além de consolidar Lula como principal liderança da oposição e reforçar estratégia política e eleitoral do 5º Encontro Nacional do partido, centrada na conquista de um governo democrático e popular e na implementação do programa correspondente.

Com o Governo Collor, tem início, a partir de 1990, o primeiro esforço consistente de incorporação do País à nova lógica financeira internacional, marcada pela hegemonia do receituário neoliberal dos países avançados e dos organismos internacionais. Forte abertura comercial, privatizações e um plano de estabilização radical, envolvendo confisco de ativos financeiros, formaram a receita econômica do período. A fragilidade da aliança política que elegeu Collor, formada muito mais para evitar a vitória de Lula do que por afinidades ideológicas e de projeto para o País, aliada a denúncias de corrupção no governo e ao fraco desempenho da economia, levou à sua rápida desintegração e ao impedimento do Presidente, no final de 1992.

O PT seria, em tese, o grande beneficiário dessa derrocada, por ser a principal força de oposição. Essa expectativa provavelmente influenciou a decisão do partido de não atender ao chamado do antes Vice-Presidente (agora Presidente empossado constitucionalmente) Itamar Franco pela formação de um amplo governo de conciliação nacional pra atravessar a turbulência traumática do impedimento do Presidente Collor e assegurar a manutenção do País na normalidade democrática.

Todavia, nas eleições municipais de 1992, sofrendo também o desgaste das experiências administrativas, apesar de um crescimento expressivo no número de cidades conquistadas, o partido sofre um grande revés eleitoral, ao perder sua principal prefeitura: São Paulo.

Logo no início de 1990, Lula e o PT anunciam a criação de um “governo paralelo”, inspirado em experiências de oposição européias, voltado ao acompanhamento crítico das ações do Governo Collor e à proposição de políticas

públicas alternativas. O partido reforçava assim sua estratégia política, centrada na conquista do Governo Federal, preparando-se tecnicamente para ela.⁷⁰

Mas, sob o aspecto da política econômica, como observou Baia (1996), o PT demonstrou uma crônica incapacidade em formular propostas para o curto prazo, especialmente as relacionadas ao combate à inflação. A armadilha em que o partido havia se enredado, nesse tema – desde sempre um dos de mais pobre formulação em seus programas – ao insistir na indexação dos salários como forma de reduzir as perdas dos trabalhadores, o tornou uma presa fácil do discurso de seus adversários, de que não tinha compromisso efetivo com o combate à inflação, na medida em que não apoiava a radical desindexação da economia.

Como visto na revisão de literatura sobre o PT, para Baia, a raiz dessa armadilha estava no viés ideológico do partido de considerar a inflação um problema inerente ao capitalismo que só poderia ser efetivamente eliminado com mudanças estruturais, o que tornava o tema secundário frente à questão central da distribuição de renda no ideário petista.

Gorender (1995) apresenta uma interpretação teórica diferente da de Baia sobre essa incapacidade petista em formular propostas convincentes sobre a inflação. Aliás, uma interpretação que corrobora a classificação feita anteriormente do núcleo da política no quadro de crenças da coalizão desenvolvimentista. Para ele o despreparo do PT na abordagem do problema inflacionário decorreu, dentre outras razões, *“de um viés ideológico assumido pelas correntes de esquerda, velhas e novas”*:

O nacional-desenvolvimentismo se baseou na teoria de Keynes para justificar a utilização da inflação como instrumento de promoção do crescimento econômico. A ideia segundo a qual a inflação possuía um lado positivo impregnou a esquerda, mais ou menos associada ao nacional-desenvolvimentismo. Já quando a espiral inflacionária chegava às alturas, a

⁷⁰ O Governo Paralelo chegou a apresentar, entre 1990 e 1993, várias propostas de políticas públicas, sendo a que teve mais repercussão a da Política Nacional de Segurança Alimentar, cujas discussões estiveram na origem da formulação posterior do Programa Fome Zero, do Governo Lula. A equipe do Governo Paralelo era composta por: Luiz Inácio Lula da Silva (coordenador geral), Walter Barelli (economia), Leônicio Feitosa (saúde), Antonio Cândido (cultura), Cristovam Buarque (educação), Francisco de Oliveira (desenvolvimento regional), Carlos Nelson Coutinho (relações exteriores), Luiz Pinguelli Rosa (ciência e tecnologia), Luiz Carlos Menezes (energia e mineração), Azis Ab'Saber (meio ambiente), Márcio Thomaz Bastos (justiça e segurança), José Paulo Bisol (reforma constitucional), Adhemar Satto (reforma administrativa), Paulo Paim (trabalho e previdência), Benedita da Silva (defesa da cidadania e combate à discriminação), José Gomes da Silva (agricultura e reforma agrária).

esquerda insistiu que se devia combater a inflação com a promoção do desenvolvimento. (Gorender, 1985, p. 22).

Para Gorender o grande erro da esquerda, e particularmente do PT, em 1994, foi, a partir de um diagnóstico essencialmente correto, sobre o processo inflacionário ter origem num conflito distributivo, ter se recusado a examinar os aspectos especificamente monetários do fenômeno e a empregar meios de política monetária para combatê-lo, ainda que associados com reformas estruturais de médio e longo prazo.

Numa linha de raciocínio que também corrobora essas interpretações sobre as dificuldades de fundo da esquerda em geral, e do PT em particular, para formular propostas convincentes sobre inflação, Singer (1987) afirmava, em pleno debate do Plano Cruzado, que enquanto os críticos de direita ao plano de estabilização tinham uma proposta clara, resumida no ajuste ortodoxo recessivo, os da esquerda não tinham um receituário alternativo. Para ele

a falta de uma alternativa de esquerda faz com que a proposta da direita acabe, um pouco mais cedo ou um pouco mais tarde, sendo adotada. Para evitar que isso se torne fatal, é necessário que os economistas de esquerda formulem **a sua** alternativa, sem fugir do diagnóstico de que – antes de pensar em mudanças estruturais – é preciso conter a inflação e reequilibrar as contas externas (Singer, 1987, p. 241. Grifos no original).

Será que no contexto da implantação do Plano Real e da campanha eleitoral de 1994 os economistas do PT já tinham construído essa alternativa?

Singer considera que sim, pois, diferentemente da interpretação que fazia à época do Plano Cruzado, em entrevista concedida ao autor, em janeiro de 2010, ele afirma que

a questão não é se a inflação é mais ou menos importante, mas como contê-la e defender os trabalhadores de seus efeitos. A proposta que defendíamos era criar mecanismos de negociação coletiva de preços e salários para evitar a espiral preços-salários, possivelmente a principal causa da inflação quando ela ocorre juntamente com o crescimento da produção e do emprego. A via ortodoxa de estabilizar preços é paralisar a espiral pelos salários por meio do desemprego em massa. É isso o que foi feito por FHC, com êxito, o que foi bom, mas custou quase uma década perdida, de 1994 a 2003 (Singer, 2010).⁷¹

O problema é que o PT não tinha apenas um plano, mas provavelmente vários, e a incapacidade de construir uma unidade de entendimentos e de posições

⁷¹ As propostas de Singer foram apresentadas em artigo na revista Teoria e Debate, do PT, em junho de 1994 (Singer, 1994).

sobre o rumo a dar à economia e a avaliação a fazer sobre o Plano Real acabou se mostrando fatal.⁷²

O fato é que depois de uma década de hiperinflação e de seis planos de estabilização fracassados, quando a sociedade brasileira estava exausta e exigia um basta, o discurso petista foi posto na defensiva. E essa conjuntura chegou com o Plano Real, em 1994, capitaneado por Fernando Henrique Cardoso (FHC), do PSDB, então Ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco.

Demonstrando completa incompreensão da estratégia traçada por seus adversários, o 9º Encontro Nacional do PT afirmava em suas resoluções, em maio de 1994:

as chances de sucesso eleitoral de FHC, baseadas, em boa medida, no plano econômico, concebido para ser mais um estelionato eleitoral, são reduzidas: falta ao “cruzado dos ricos” o mínimo apelo popular (...) conforme podia ser previsto já nos primeiros dias de março, a implantação da URV agravou o processo de instabilização, ao mesmo tempo em que se deterioraram ainda mais as condições de vida da maioria da população. Desde então, vem se acelerando, continuamente, a inflação em cruzeiros reais, sobretudo dos preços da cesta básica, enquanto os trabalhadores sentem, a cada dia, a perda progressiva de seu poder aquisitivo. (PT, 1998, pp. 580-581).

Além da dificuldade petista em aprofundar a discussão sobre a inflação, certamente influenciou esse discurso, também, o clima de euforia que tomou conta da campanha de Lula em meados de 1994, em função de sua enorme dianteira nas pesquisas de intenção de voto, como observou Amaral (2003).

Quatorze meses depois, o partido reconhecia, no 10º Encontro Nacional, que *“no primeiro semestre de 1995, a manutenção da estabilidade econômica garantiu níveis ainda elevados de popularidade ao governo”* (PT, 1998, p. 614).

É quase consenso na literatura sobre o período que o Plano Real elegeu Fernando Henrique Cardoso. Sem o efeito do Plano Real fica difícil explicar a

⁷² Um resumo do debate econômico travado na campanha está em Machado (1994). Do seu relato depreende-se que havia pelo menos três posições bem demarcadas entre os economistas e formuladores do programa eleitoral: a proposta de Singer (1994), apoiada por Mantega, que Machado chamava de gradualista; a do próprio Machado, junto com Suplicy, o vereador Odilon Guedes e os economistas Meregé e Nogueira Batista Jr., que consistia num *“ataque frontal à inflação brasileira e de uma ação simultânea e articulada em várias frentes: fiscal, monetária, cambial e política de rendas”* e a proposta capitaneada por Conceição Tavares e Mercadante, que além de economista e importante liderança do PT era o candidato a vice de Lula. Essa última foi a proposta que acabou prevalecendo e constando do programa de 1994, em combinação com a proposta de Singer.

evolução das intenções de voto apuradas por diversos institutos de pesquisa ao longo daquele ano. A Tabela 2, a seguir, mostra essa evolução.

Tabela 2 – Evolução da Intenção de Voto (estimulada) para a Eleição de 1994 (em %)

Datas das Pesquisas	LULA	FHC	BRIZOLA	QUÉRCIA	AMIN	ENÉAS
4 e 5/4	37	21	10	8	3	-
2 e 3/5	42	16	8	7	3	-
13/6	41	19	7	6	3	2
5/7	38	21	7	7	3	2
25 e 26/7	32	29	7	7	2	2
8 e 9/8	29	36	6	6	2	3
22/8	23	43	5	4	2	4
20 a 22/9	22	47	4	6	2	5
30/9 e 01/10	22	48	4	5	2	6
Resultado Eleitoral	22	44	3	4	2	5

Instituto Datafolha. Amaral (2003). TSE.

Sem o fator Plano Real é quase impossível explicar que a tendência do eleitorado tenha migrado de Lula para FHC, com tamanha dimensão e consistência, exatamente a partir da implantação da nova moeda, em 1º de julho de 1994, após alguns meses de transição, com a estratégia prévia da completa indexação da economia à Unidade Real de Valor, a URV. Note-se que praticamente não há migração de intenção de votos de outros candidatos: os outros quatro, que tinham 18% de intenção de votos em maio, obtiveram 14% no pleito.

A histórica dificuldade do PT em formular propostas para o curto prazo, especialmente para o controle da inflação, tema que se tornara central na campanha, e a opção de combater o Plano Real, sem apresentar uma proposta alternativa abrangente e convincente para o eleitorado, marcaram não apenas a campanha e o resultado eleitoral, mas também o programa de governo apresentado pelo partido.

Além do Plano Real e das dificuldades do PT, um fator igualmente decisivo na trajetória das intenções de voto apuradas pelos institutos de pesquisa foi a adesão bastante explícita dos maiores meios de comunicação de massa à candidatura de FHC, como demonstraram Miguel (2002) e Azevedo (2006).

É importante registrar que no período que vai do 8º Encontro Nacional (junho de 1993) até o 10º Encontro (agosto de 1995), que abarca a campanha eleitoral de 1994, o PT esteve dirigido, pela primeira vez, pela esquerda do partido. E foi no 8º Encontro Nacional que surgiu a formulação programática da “revolução democrática”, incorporada ao título do programa de governo que Lula e o partido apresentaram nas eleições de 1994. O conceito era uma tentativa do partido de avançar na definição do seu socialismo democrático.

É relevante observar também que na resolução sobre a política de alianças o 8º Encontro definiu o PSDB como um campo em disputa – no linguajar petista, um possível aliado – dada sua condição de centro. De fato, desde 1993 havia articulações, de parte a parte, visando a uma composição entre os dois partidos para as eleições do ano seguinte.⁷³ Com a definição da candidatura de FHC e a aliança eleitoral do PSDB com o Partido da Frente Liberal-PFL, fecharam-se as portas para qualquer entendimento.

Assim, as eleições presidenciais de 1994, ao oporem Lula a FHC, representaram um ponto de inflexão na política do País: encerraram o ciclo da transição democrática e redefiniram os campos em disputa, com a polarização partidária PT x PSDB, vigente até hoje. Essa polarização político-partidária, como veremos adiante, conformará também, nos anos recentes, o campo das coalizões de defesa no âmbito do subsistema de políticas para o desenvolvimento brasileiro.

Segundo Amaral (2003), em 1994, apesar de Lula e o PT terem conseguido ampliar a coligação, que agora se chamava “Frente Brasil Popular pela Cidadania”, reunindo praticamente todas as forças de esquerda,⁷⁴ diferentemente das outras ocasiões, o programa foi elaborado basicamente por grupos vinculados ao PT.

Dividido em sete capítulos, o documento “Uma Revolução Democrática no Brasil. Bases do Programa de Governo” era bem mais amplo e detalhado que o apresentado na eleição anterior (240 páginas). Trazia como último capítulo as propostas do partido para “Transformar a Economia e a Sociedade Construindo a Nação”.

⁷³ Um relato jornalístico dos bastidores está em Dimenstein e Souza (1994).

⁷⁴ Além dos aliados de 1989, PSB e PCdoB, estavam agora o PPS, o PSTU (saído do PT), o PCB e o PV. A exceção era o PDT, que mais uma vez lançara Brizola.

Uma importante diferença que aparece no programa da Revolução Democrática, comparado ao de 1989, diz respeito ao tratamento da questão da dívida externa. Se em 1989 o programa apontava, categoricamente, para a suspensão do pagamento da dívida externa, agora se falava na necessidade de uma renegociação com os credores, e se admitia como essencial *“distinguir as dívidas comerciais normais e as relacionadas a efetivo ingresso de recursos no país do componente da dívida que corresponde à mera acumulação de juros sobre juros a taxas extraordinariamente elevadas”*. (p. 218).

A suspensão do pagamento da dívida não era descartada, mas aparecia agora como “possibilidade”, na hipótese do fracasso das negociações:

Se mantida a intransigência dos credores internacionais, diante da necessidade de preservar o nível de reservas internacionais e a capacidade de investimento do Estado, o governo suspenderá o pagamento da dívida para concretizar o nosso programa de reformas democráticas e populares, além de garantir condições para a realização de uma auditoria eficaz. (p. 219).

Embora se distanciasse da proposta de 1989, essa posição do Programa de 1994 sobre a dívida externa aproximava-se daquela defendida no Projeto de Programa Econômico de 1982, vista anteriormente.

Outra diferença significativa com relação ao programa de 1989 é o reconhecimento da necessidade de crescimento das exportações. O tema é detalhado no tópico denominado “relações soberanas e solidárias com a economia mundial”. Isso poderia ser um indicador de uma nova visão da inserção da economia brasileira na ordem econômica mundial, já que em 1989 a questão das exportações era praticamente ignorada.

Todavia, mais uma vez, o que se fazia aqui era retomar uma proposta presente no Projeto de Programa Econômico de 1982 que não teve destaque no programa eleitoral de 1989. Afinal, em 1982 o partido afirmava entender *“que o pagamento do serviço da dívida deve ser feito com divisas obtidas não mediante a redução do consumo interno, mas através da geração de excedentes exportáveis obtidos pelo aumento da produção”*.

Com relação à inflação, questão decisiva da campanha, após defini-la como um processo complexo e crônico, e reconhecer que *“em qualquer país, a primeira missão do Bacen é defender a moeda”*, o programa aponta como diagnóstico:

conflito distributivo, transferência de recursos para o exterior, juros altos e especulação financeira, crescimento da dívida pública, expansão monetária e fragilidade financeira do setor público. Rejeita as estratégias gradualistas e propõe reformas estruturais, sem detalhar como seriam, além de defender o controle do fluxo de capitais externos especulativos e de criticar o Plano Real, como insustentável e eleitoreiro. Mas já não fala em controle de preços, ideia substituída pelas de regulação e de negociações inter-agentes em câmaras setoriais.

Na parte da política de rendas, introduz-se a proposta do programa de renda mínima, formulada inicialmente pelo Senador Eduardo Suplicy e já embrionariamente presente no projeto de programa de 1982. Define-se melhor a opção por um mercado interno de massas e aponta-se para a democratização da economia, na linha das negociações inter-agentes e do combate aos oligopólios.

Nesse ponto, é interessante observar a comparação que faz Árabe (1998) entre os programas do PT de 1989 e de 1994. Para ele esses programas oscilam

entre duas grandes perspectivas: a socialista e a reorganizadora-reformadora do capitalismo brasileiro. É plausível apontar aproximações em cada um dos pólos deste movimento, respectivamente, com a corrente que interpreta o desenvolvimento capitalista a partir do seu caráter desigual e combinado e com o estruturalismo (Árabe, 1998, p. 113).

Assim, do ponto de vista das influências teóricas no campo do debate econômico, ele vê uma influência mais forte da interpretação socialista do desenvolvimento desigual e combinado no programa de 1989, e do estruturalismo desenvolvimentista no programa de 1994, como, aliás, já havia observado Gorender (1995). E o mais curioso nessa trajetória é que, quando situada no contexto das disputas internas do partido revelam uma situação reconhecida pelo próprio Árabe como “aparentemente paradoxal”:

A composição da direção do partido se altera bastante quando comparados os anos de 1989 e 1994. No primeiro, era majoritária a corrente Articulação, considerada como uma corrente de “centro”; no segundo, com a direção eleita em 1993 (no 8º Encontro Nacional), passaram a ser maioria as correntes situadas mais à esquerda do espectro interno do partido. Sustentamos no Capítulo 1 que o projeto político-econômico do partido evoluiu de posições mais radicais a menos radicais entre 1989 e 1994 (Árabe, 1998, p. 64).

Uma vez que é inegável ter havido significativa moderação nas propostas de 1994, quando comparadas com as de 1989, uma primeira conclusão, de caráter metodológico, que podemos tirar dessa trajetória diz respeito aos riscos de se tomar

as disputas e composições políticas internas como suficientemente explicativas dos posicionamentos do partido e do seu processo de mudanças programáticas.

Mas o mais importante aqui é nossa concordância geral com a percepção de que havia nos primeiros programas econômicos do PT, especialmente no de 1994, conforme a análise de Árabe (1998), uma visível influência do ideário estruturalista e desenvolvimentista cepalino. Esse nos parece o aspecto principal a ser destacado, uma vez que a outra vertente de influência importante apontada por aquele autor, a interpretação socialista do desenvolvimento desigual e combinado, não logrou se constituir em força política significativa, do ponto de vista da conformação de uma coalizão de defesa.

Reconhecendo, de certo modo, aquela influência do antigo ideário desenvolvimentista em suas formulações, o PT afirmou, em seu 10º Encontro Nacional, em agosto de 1995, que para derrotar o projeto neoliberal do Governo FHC

terá que dar um salto de qualidade: reelaborar sua estratégia de poder, desenvolver um projeto de sociedade e um projeto partidário. Terá que atualizar e reelaborar o programa democrático e popular, articulando forças sociais amplas em torno de um projeto para a sociedade brasileira, alternativo ao neoliberalismo vigente e ao nacional-desenvolvimentismo caduco (PT, 1998, p. 617).

O debate interno no PT sobre os erros e responsabilidades pela derrota de 1994 foi intenso. A esquerda do partido, que pela primeira vez estivera com maioria em sua direção, e sob cujo comando, em tese, conduziu-se a campanha eleitoral de Lula, foi objeto de forte ataque das correntes de centro e da “direita”, que acabaram se reagrupando e reconquistando a hegemonia na direção partidária no 10º Encontro Nacional.⁷⁵

A derrota acaçapante, no primeiro turno, para um plano de estabilização econômica, mais que para um adversário de carne e osso, numa eleição considerada praticamente ganha, até três meses antes do pleito, teve um profundo impacto no ideário econômico e no sistema de crenças petista. Representou, assim,

⁷⁵ A Esquerda petista rebatia a acusação de ter sido uma das responsáveis pela derrota argumentando que, embora formalmente dirigindo o partido, não teve o poder de definir os rumos da campanha, decididos por Lula e uma restrita equipe de assessores diretos (Pomar, 2000, p. 62). No mesmo sentido, Gorender (1995, p. 26). A nova maioria de centro que passa (volta) a dirigir o partido, a partir do 10º Encontro Nacional, em 1995, passa a ser conhecida internamente como Campo Majoritário.

um duro aprendizado político, com repercussão evidente nas elaborações partidárias subsequentes e na redefinição da estratégia eleitoral do PT.

É praticamente consensual que a migração política decisiva do PT para o centro se deu após essa derrota nas eleições de 1994 e a partir da recomposição da maioria centrista na direção do partido, no 10º Encontro Nacional, em agosto de 1995. (Samuels, 2004; Ribeiro, 2004A; Lima, 2007).

5.4 A Chapa Lula/Brizola (“União do Povo – Muda Brasil) e as Propostas Econômicas do PT nas Eleições Presidenciais de 1998.

Como principal partido de oposição ao Governo Federal e tendo agora, pela primeira vez, a oportunidade de mostrar suas políticas em dois Governos Estaduais (Distrito Federal e Espírito Santo), o PT forma um Bloco das Oposições no Congresso Nacional, junto ao PDT, PSB e PCdoB, que começa a desenhar a futura aliança eleitoral com a qual disputará a presidência em 1998, novamente contra FHC, candidato à reeleição.

Numa análise da conjuntura, feita em agosto de 1997, no seu 11º Encontro Nacional, o partido considerava que *“a aprovação da emenda da reeleição reafirmou a força do compromisso histórico conservador que levou FHC à Presidência, apoiado na mais ampla coalizão das classes dominantes de nossa história republicana”*. (PT, 1998, p. 652).

O partido considerava que a política econômica neoliberal, centrada na âncora cambial do Plano Real e na abertura comercial radical, estava promovendo brutal processo de endividamento do País, expondo-o a ataques especulativos do capital internacional, à desarticulação da estrutura produtiva e ao aumento do desemprego e da exclusão social.

Como visto na análise de Lima (2007), no capítulo 1, no que respeita ao endividamento, o diagnóstico do partido mostrou-se preocupantemente correto: a dívida interna saltou de 21,6%, em 1994, para 35,5% do PIB, em 1998.

Naquele mesmo encontro de 1997 o partido reafirmava a disposição, anunciada no encontro de 1995, de apresentar uma alternativa política e econômica ao nacional-desenvolvimentismo, só que agora já considerava seu próprio programa da revolução democrática como sendo essa alternativa:

somente uma revolução democrática será capaz de pôr fim à exclusão, às desigualdades sociais e ao autoritarismo que marcam nossa história, oferecendo uma alternativa concreta e progressista ao nacional-desenvolvimentismo, superado historicamente, e ao conservadorismo neoliberal (PT, 1998, p. 653).

Escrevendo no final de 1997, um dos principais formuladores do pensamento econômico petista dizia que o modelo cepalino de crescimento “para dentro”, baseado na substituição de importações e nos regimes políticos nacional-populistas se esgotou. E que seu padrão de desenvolvimento, embora exitoso na consolidação do parque industrial brasileiro e na elevação do padrão de vida da população, manteve a cultura patrimonialista da elite e uma das mais profundas desigualdades na distribuição de renda em todo o mundo, padrão perverso agravado no regime militar (Mercadante, 1998, pp. 135-137).

Pode-se concordar com boa parte dessa crítica, mas é preciso dizer que há aí uma grande confusão do nacional-desenvolvimentismo com o estatal-desenvolvimentismo autoritário.

Como vimos no capítulo 4, sobre as coalizões de defesa no debate econômico brasileiro, o tema central da desagregação da coalizão de defesa desenvolvimentista, na primeira metade dos anos 60, foi a defesa de reformas estruturais (as reformas de base). Isso rachou o bloco desenvolvimentista ao aproximar ainda mais os cepalinos da esquerda e do PCB e ao criar um abismo político entre esse grupo e as demais correntes desenvolvimentistas. Entre essas os desenvolvimentistas não nacionalistas, muitos dos quais passaram a conspirar abertamente pela derrubada do Governo Jango.

Como observou Bielschowsky (1988), no início dos anos 60 os nacional-desenvolvimentistas estavam reformulando sua proposta desenvolvimentista original, em busca da incorporação da massa da população ao desenvolvimento capitalista, por meio de uma reforma fiscal distributivista e, sobretudo, de uma ampla reforma agrária. E continuavam a defender o controle do capital estrangeiro e ampla intervenção estatal na economia.

Assim, colocá-los no mesmo “barco” dos desenvolvimentistas não nacionalistas, que mais tarde foram implementar a política econômica do regime militar, é errado em vista da enorme diferença entre seus sistemas de crenças a partir dos anos 60. E é também inconsistente do ponto de vista histórico, pois se se

tratava de defensores das mesmas causas não haveria necessidade de um golpe militar para retirá-los do poder e muito menos de uma ditadura para cassar-lhes os direitos políticos e bani-los do País.

Ademais é importante lembrar que o Projeto de Programa Econômico do PT de 1982 tinha como bandeira para o salário mínimo, que ele voltasse ao nível mais alto da história, atingido em 1959, ou seja, em pleno surto desenvolvimentista do Governo JK. Fica incompreensível que um governo que implementa um “padrão de desenvolvimento promotor das mais profundas desigualdades na distribuição de renda” possa ser, ao mesmo tempo, lembrado como símbolo de políticas distributivistas.

Ainda em seu 11º Encontro Nacional, em 1997, o partido apontava os três eixos fundamentais do programa da revolução democrática:

- o *nacional*, que buscará uma nova ordem internacional, onde cada país terá presença soberana;
- o *social*, que enfrente o problema da exclusão social da maioria da nossa população;
- o *democrático*, que reforme radicalmente nosso sistema político, amplie e garanta a cidadania e os direitos humanos e estabeleça mecanismos sólidos de controle do Estado pela sociedade. (PT, 1998, p. 660. Destaques no original).

O curioso aqui é que essas propostas e todas as demais que as seguem, na resolução política do 11º Encontro Nacional do partido, cabiam perfeitamente no ideário nacional-desenvolvimentista, deixando a nítida impressão de que o esforço do partido em superar essa alternativa política “*caduca*” e “*superada historicamente*” revelou-se mais retórico do que efetivo. Se não vejamos:

Este programa radicaliza a democracia, promove reformas sociais, impede a desnacionalização e desindustrialização do País, promove o desenvolvimento, baseado na distribuição de renda, na expansão do mercado interno, na defesa dos interesses nacionais e será viabilizado por meio de uma reforma tributária capaz de gerar poupança pública para financiar o crescimento, reorganizar os serviços públicos, sobretudo a saúde e a educação, e promover uma reforma democrática do Estado. Esse programa deve implementar políticas de renda mínima, um plano nacional por mais e melhores empregos e salários, realizar a reforma agrária e uma política agrícola objetivando o combate à miséria (PT, 1998, p. 660).

Comparando-se o sentido geral dessas propostas com o ideário nacional-desenvolvimentista as semelhanças são bastante evidentes. Basta lembrarmos que o núcleo da política daquele sistema de crenças compunha-se das seguintes proposições (ver Quadros 3 e 4, no capítulo 4): (1) atraso do País causado por uma

estrutura socioeconômica dualista e por uma inserção periférica e subordinada no capitalismo mundial; (2) necessidade de reformas estruturais para permitir o desenvolvimento; (3) defesa de forte papel intervencionista do Estado para promover o desenvolvimento; (4) forte protecionismo à indústria nacional; (5) inserção comercial mundial moderada e controle de fluxos de capitais externos; e (6) o equilíbrio fiscal e monetário deve se subordinar ao esforço pelo desenvolvimento.

É esclarecedor também comparar as propostas da “revolução democrática” do PT, em 1994 e 1997, com o clima ideológico vigente no período áureo do nacional-desenvolvimentismo e com as principais propostas dos trabalhistas naquele momento. Como afirmou Neves (2001),

esperança, reformismo, distributivismo e nacionalismo eram elementos integrantes da utopia desenvolvimentista que se constituiu como signo daquela época. Portanto, a conjuntura delimitada pelos anos 40 e início dos anos 60 foi caracterizada pela crença de expressivos segmentos da sociedade civil brasileira de que a modernidade só seria alcançada se apoiada em um programa governamental sustentado pela industrialização, por políticas sociais distributivistas e por efetiva defesa do patrimônio econômico e cultural do país (Neves, 2001, p. 172).

Já D’Araújo (1996) ao relatar a realização da XI Convenção do PTB, em maio de 1959, mostra que

o tom nacionalista mais uma vez deu a tônica do encontro e as moções aprovadas então dão a noção do tipo de preocupações que ocupavam os petebistas. Entre elas, condenava-se a internacionalização da Amazônia, a timidez reformista de JK e a pressão dos capitais estrangeiros sobre a economia nacional (D’Araújo, 1996, p. 126).

Mais curioso ainda é que todo esse esforço do PT em superar programaticamente essa herança do nacional-desenvolvimentismo redundará, nas eleições presidenciais seguintes, numa ampliação da coligação de apoio a Lula, incorporando o único partido representativo de esquerda que ficara de fora da aliança eleitoral de 1994, e o mais legítimo representante do ideário nacional-desenvolvimentista no Brasil: o Partido Democrático Trabalhista – PDT de Leonel Brizola.

O cenário das eleições de 1998 foi marcado por três fatores preponderantes: a possibilidade, pela primeira vez na história republicana, de o Presidente concorrer à reeleição; a crise econômica mundial, desencadeada pela quebra das bolsas asiáticas, no final de 1997 – com graves repercussões no Brasil –; e a reunião, pela

primeira vez, desde o 2º turno de 1989, dos dois mais importantes líderes das oposições: Lula e Brizola, na Frente “União do Povo – Muda Brasil”.⁷⁶

Na resolução do Encontro Nacional Extraordinário, de maio de 1998, o PT definiu suas diretrizes para o programa de governo da Frente, destacando que, diferentemente de outras ocasiões, a elaboração do programa agora era tarefa conjunta dos partidos coligados. A resolução esclarece também que “o programa não se confunde com o programa socialista do PT ou com os dos outros partidos da Frente”, caracterizando-o como “um programa de ruptura com o neoliberalismo”, composto por aqueles três eixos – o nacional, o social e o democrático, definidos no 11º Encontro, de 1997 (PT, 1998, p. 675).

Com esse programa, a chapa Lula-Brizola deveria

substituir a atual política econômica por outra que compatibilize estabilidade com crescimento sustentado, assentada em três eixos: distribuição de renda e riqueza, defesa da soberania nacional e democratização radical da política e da sociedade brasileiras, numa perspectiva socialista (ibidem).

Todavia, a Frente “União do Povo – Muda Brasil” não chegou a produzir um programa de governo tão detalhado e aprofundado como o da eleição de 1994. Talvez para seguir outra determinação do Encontro Extraordinário do PT, em maio, de que “o programa deve ser de fácil entendimento, breve, sintético e centrado nas questões fundamentais” (ibidem).

No documento intitulado “União do Povo – Muda Brasil – Diretrizes do Programa de Governo”, após diagnosticar um quadro de agravamento da crise social no primeiro Governo FHC, a Frente propunha a adoção de um novo projeto de desenvolvimento que combinasse estabilidade com distribuição de renda.

Para isso, entre outras coisas, iria fortalecer a autonomia nacional para defender a produção e o emprego; estimular as exportações, sobretudo de produtos industrializados, e restringir as importações predatórias; aumentar a participação dos salários na renda nacional, por meio da elevação dos salários mais baixos; assentar um milhão de famílias numa ampla reforma agrária; e transformar a educação em prioridade nacional.

⁷⁶ A Frente “União do Povo – Muda Brasil” incluía, além dos partidos dos candidatos, o PSB, o PCdoB e o PCB.

Desse modo, acreditava poder conduzir, *“com mão segura a transição para uma nova organização da economia, na qual a estabilidade da moeda será realizada com crescimento e distribuição de renda”* (PT, 1998A, p. 6).

A ausência de qualquer menção nesse documento, de treze páginas, a políticas específicas de combate à inflação era reveladora de que o grande trunfo eleitoral de FHC em 1994 ainda lhe proporcionava enorme capital político. Afinal só o que a Frente se propunha a fazer era manter essa estabilidade – dada, portanto, como conquistada – adicionando-lhe o crescimento e a distribuição de renda.

Mesmo no 11º Encontro Nacional, de 1997, e no Encontro Extraordinário de maio de 1998, quando o PT abordou a questão da estabilidade monetária com um diagnóstico contundente, o receituário alternativo apresentado era, além de genérico, pouco diferente do que muitos aliados do governo defendiam:

O Plano Real tem assegurado o fim da inflação, um objetivo importante, econômica e socialmente, em um país submetido a um longo período de instabilidade inflacionária. Porém é uma política de estabilização centrada na sobrevalorização cambial, um erro gravíssimo desde o início do programa, que, associado a uma política monetária de juros elevadíssimos, compromete parte importante da estrutura produtiva, vulnerabiliza externamente o País e fragiliza as finanças públicas (...)
Desmontar a armadilha da âncora cambial-juros altos é nossa primeira tarefa. O País precisa reduzir suas taxas de juros e constituir novos mecanismos de financiamento da produção. Isso só será possível se superarmos a sobrevalorização cambial (...) (PT, 1998, pp. 655-657).

Ou seja, era preciso baixar juros e desvalorizar o câmbio. E quanto aos novos mecanismos de financiamento a serem adotados? E as políticas específicas para viabilizar baixar os juros e desvalorizar o câmbio sem desajustar a economia? O partido não falava.

No setor externo, não há mais ênfase na renegociação da dívida, embora o partido se propusesse a *“reintroduzir no cenário internacional o tema da dívida externa, porque o endividamento crescente do continente é insustentável”*. Ao mesmo tempo defende uma abertura comercial *“racionalizada, com o uso de salvaguardas e articulada a uma política industrial e de desenvolvimento científico e tecnológico. Não se quer voltar ao protecionismo cartorial, mas não aceitamos a abertura selvagem ou casuísmos que favorecem lobbies próximos ao governo FHC”* (PT, 1998, pp. 677-679).

Além disso, várias propostas que viriam a ser implementadas mais tarde pelo Governo Lula estavam presentes nas diretrizes do Programa de Governo de

Lula e Brizola: adoção de programas de renda mínima, programas de primeiro emprego para os jovens, ampliação de vagas nas universidades e no ensino profissionalizante, criação do Ministério das Cidades, incentivo à agricultura familiar e ao associativismo.

A Frente defendia a reforma do sistema tributário, aumentando os impostos dos que ganham mais, e tributando grandes fortunas, grandes heranças e grandes propriedades rurais improdutivas.

Defendia também uma reforma do sistema previdenciário, embora sem qualquer menção ao seu conteúdo ou mesmo a diretrizes para a mesma.

Como apontado por vários analistas, é evidente a migração programática do PT ao centro político com esse programa de 1998. Se em 1994, Árabe já havia constatado uma migração de uma posição socialista (de 1989) para outra “reorganizadora-reformadora do capitalismo brasileiro”, o que vemos em 1998 é o virtual abandono de qualquer perspectiva de reformas estruturais de política econômica em prol de medidas pontuais sobre políticas públicas específicas.

Ao comparar as propostas econômicas da chapa Lula-Brizola com aquelas apresentadas por FHC durante a campanha, Amaral (2003) chegou à conclusão de que elas não conseguiram se diferenciar substancialmente. E conclui que

a agenda estabelecida pelo governo acabou orientando a elaboração programática petista, pois, ao abandonar uma discussão mais estrutural sobre a economia, (...) o PT acabou, mais uma vez, por se concentrar na contraposição de políticas específicas, que, em muitos casos, não chegavam nem mesmo a ser opostas às do governo. (Amaral, 2003, p. 150).

Essa convergência de propostas de política econômica de partidos situados em distintos campos ideológicos tem sido observada recorrentemente, alguns extraíndo daí o “fim das ideologias”, consequência da pasteurização política provocada pela globalização. Mas uma análise comparativa daqueles programas reforça a distinção apontada por Sochaczewski (2002) e Meneguello (2002A), entre dois blocos ideológicos nitidamente organizados em torno da diferente compreensão do papel do Estado na economia, o que continuará ocorrendo em 2002.

A esse respeito é significativo o trecho das resoluções do Encontro Extraordinário do PT, em maio de 1998, sobre o papel do Estado:

O papel do Estado na economia será fundamental para impedir a anarquia que o mercado sem controle gera, sobretudo nesta etapa de aguda internacionalização produtiva e financeira. Ele terá um papel coordenador, regulador, indutor e produtor.

(...) O Estado manterá sua presença sobre os setores energéticos, de telecomunicações e petróleo. Cancelará o Programa nacional de Desestatização. Poderá admitir parceiros que não acarretem a perda de controle nacional sobre atividades essenciais. Exercerá fiscalização sobre setores privatizados, podendo revogar privatizações fraudulentas ou de empresas que não cumpram suas responsabilidades. Criará imposto sobre os lucros extraordinários desta área. Apoiará ou impulsionará as iniciativas judiciais para que a CVRD⁷⁷ volte ao controle público. O novo governo democratizará o funcionamento das estatais, para que se transformem em entidades públicas, e não centros de poder de setores privados ou feudos de grupos da burocracia estatal (PT, 1998, p. 677).

Uma boa medida da distância entre as concepções das principais posições contendoras na disputa eleitoral de 1998 sobre o papel do Estado pode ser observada comparando a proposição do PT com essa outra, do Governo FHC:

A reestruturação da administração federal tem por objetivo adequar o Poder Executivo a um novo momento da vida nacional. (...) Como resultado dessa reorganização, o Estado empresário vai dando lugar ao mercado, ao mesmo tempo em que assume seu papel regulador e fiscalizador.

O Estado reforça seu papel regulador, fiscalizador, bem como indutor e realizador de ações na área social.

(...) O modelo estatal anteriormente em vigor tinha pouca capacidade de investimento, redundava num estilo de gestão antiquado e patrimonialista, sobrecarregando as instituições com tarefas empresariais.

Assim, o ciclo de reformas iniciado com as privatizações foi mais do que uma simples operação de venda de ativos para investidores. Foi parte de um processo de profunda transformação institucional, visando diminuir as políticas estatais na economia, e, com isto, reduzir o déficit público, criar novas oportunidades de investimento e fortalecer o mercado através da competição (Brasil, 2001, p. 94).

Além dessa questão crucial sobre a visão quanto ao papel do Estado, é importante acrescentar que, na conformação das coalizões de defesa que vão se constituindo, a partir de 1994, em torno das concepções e propostas de PT e PSDB, destacam-se mais duas questões: a do relacionamento do País com o mercado mundial e a do papel da política de rendas no equilíbrio macroeconômico e na política de desenvolvimento.

5.5 O Programa da Vitória: as Propostas Econômicas do PT nas Eleições Presidenciais de 2002.

A grande mudança na estratégia eleitoral de 2002, na comparação com as campanhas eleitorais anteriores, foi que, dessa vez, Lula e o PT fizeram uma opção

⁷⁷ Companhia Vale do Rio Doce.

explícita por se apresentarem como uma alternativa menos à esquerda, numa chapa de centro-esquerda, cuja melhor tradução foi a escolha do candidato a Vice-Presidente, o grande empresário e Senador mineiro pelo Partido Liberal, José de Alencar. Essa opção repercutiu, evidentemente, na formulação do programa de governo.

O 12º Encontro Nacional do partido, realizado em dezembro de 2001, além de aprovar a política de alianças “*com os partidos de esquerda e com as forças que se opõem ao governo FHC, à coalizão conservadora que o sustenta e ao modelo neoliberal*”, aprovou o texto “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil – A Ruptura Necessária”, que se iniciava assim:

a implementação de nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representará uma ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na conseqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado. (p. 2).

Em mais uma tentativa de romper com a tradição nacional-desenvolvimentista, o PT afirmava naquele documento que

O período desenvolvimentista, iniciado nos anos 1930, colocou na agenda o tema de um projeto nacional. Na prática, o modelo nacional desenvolvimentista propiciou altas taxas de crescimento econômico, a montagem de uma relevante estrutura industrial e a integração de um mercado interno de porte considerável. Simultaneamente, tal modelo acarretou o aumento da concentração de renda, da terra e da riqueza em geral, e uma acelerada degradação ambiental, além da consolidação, sob novas modalidades, da posição estratégica do capital estrangeiro na economia brasileira, o aprofundamento das disparidades regionais e longos períodos autoritários (PT, 2001, p. 2).

Mais uma vez tem-se aqui a confusão, há pouco mencionada, do nacional-desenvolvimentismo com o estatal-desenvolvimentismo autoritário.

O partido defendia a adoção de um novo modelo de desenvolvimento que subordinasse a dinâmica econômica aos objetivos sociais de inclusão e redução das desigualdades, em que a reforma agrária ocuparia um papel de destaque:

Colocar o social como eixo do novo modelo significará, ademais, valorizar de forma efetiva políticas públicas voltadas a garantir direitos sociais e, mais geralmente, os direitos humanos. Em primeiro lugar, a reforma agrária deve se constituir num instrumento básico para a viabilização do novo modelo de desenvolvimento econômico do País, sendo fundamental para o enfrentamento da crise social e para o fomento da agricultura familiar. A implantação de um verdadeiro Programa de Reforma Agrária deverá contar, entre outros instrumentos, com o concurso da desapropriação da grande propriedade rural improdutiva, nos termos da Constituição Federal (PT, 2001, p. 9).

Retomava os três eixos desse modelo, aprovados no 11º Encontro Nacional, de 1997, o social, o nacional e o democrático, e acrescentava a subordinação da futura dinâmica econômica aos objetivos e às três prioridades macro-sociais:

a) a inclusão de 53 milhões de brasileiros, sub-cidadãos que sobrevivem em condições de extrema precariedade, sem acesso aos bens e serviços essenciais a uma vida minimamente digna; b) a preservação do direito ao trabalho e à proteção social de milhões de assalariados, pequenos e médios produtores rurais e urbanos, inativos de baixa remuneração e jovens que buscam ingressar no mercado de trabalho (...); e c) a universalização dos serviços e direitos sociais básicos, com a elevação progressiva da qualidade dos serviços prestados e o crescente envolvimento da população na sua gestão (PT, 2001, p. 8).

Introduzia também o conceito de economia solidária, ausente nas formulações anteriores, não apenas no campo, onde já se identificava uma tradição associativista que deveria ser reforçada, mas também nas cidades, onde se propunha a estimular a mobilização das comunidades excluídas, capacitando-as

a se organizar, cooperar e interagir de modo solidário, além de fornecer recursos materiais e intelectuais (tecnologias de produção, financeira, de marketing, gerencial) para poderem competir e ter acesso ao mercado. É necessário proporcionar à economia solidária em construção condições objetivas do se financiar e criar mercados para a sua produção. Para tanto, o Banco Central, em colaboração com o BNDES e a Caixa Econômica Federal, deve apoiar ativamente a constituição de uma rede de crédito solidário, incluindo a formação de cooperativas populares de crédito (PT, 2001, p. 12).

Para dar conta dessas tarefas, o partido apontava um caminho para a redução da vulnerabilidade externa da economia brasileira, estruturado em seis pontos: recuperação dos saldos comerciais; revisão (protecionista) da estrutura tarifária da abertura comercial; implantação de mecanismos de regulação da entrada de capitais externos especulativos; regulamentação do processo de abertura do setor financeiro; denúncia jurídica e política do acordo com o FMI e redução da emissão de títulos públicos em dólar; e consolidação da vocação de multilateralidade do comércio exterior brasileiro.

Segundo o Ex-Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, em maio de 2002, o comando da campanha de Lula decidiu, à mesa de um restaurante em Ribeirão Preto e em meio a um *“cheiro de crise que começava a pairar no ar [e] diante da onda de incertezas trazida pela corrida eleitoral”* divulgar um documento, *“para acalmar os ânimos do mercado [e] afirmar com todas as letras que o PT saberia o que fazer quando estivesse no poder”* (Palocci, 2007, p. 25-37). Em 22 de junho, num evento de campanha em São Paulo, Lula lia sua *“Carta ao Povo Brasileiro”*.

Muito já se comentou sobre a Carta ao Povo Brasileiro ter representado uma guinada na formulação programática do PT e dos compromissos de governo de Lula.⁷⁸ Todavia, ainda que o objetivo da Carta tenha sido mesmo acalmar o mercado financeiro, ante à iminente vitória de Lula e às incertezas sobre suas primeiras medidas no governo, o aspecto mais polêmico e que mais levantou essa discussão, a questão do respeito aos contratos, é na verdade uma falsa polêmica, uma vez que em nenhum dos programas de governo apresentados pelo partido desde 1989 constava qualquer proposta que impusesse uma quebra de contratos. A única que poderia representar isso era a da suspensão do pagamento da dívida externa, em 1989. Mas, sobre a dívida externa, suspensão de pagamentos, moratória unilateral, renegociação de acordos e contratos, tudo isso já havia sido feito inúmeras vezes, no Brasil e alhures, sem que contratos deixassem de ser celebrados, cumpridos ou modificados, o que faz parte do mundo legal.

Provavelmente, o maior medo do “mercado” não era com o que Lula e o PT diziam que fariam, mas com o que eles representavam. Como observou Chico Alencar, um dos deputados que à época compunham a esquerda do partido,

mesmo nos enfatizados parágrafos do “respeito aos contratos e obrigações do país” podia-se ouvir a voz rouca do maior líder metalúrgico da nossa história dizer que “a questão de fundo é que, para nós, o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. Queremos equilíbrio fiscal para crescer e não apenas para prestar contas aos nossos credores”. Lula terminava assumindo “um compromisso pela produção, pelo emprego e por justiça social (Alencar, 2005).

A propósito dessa discussão sobre uma guinada ideológica e programática do PT, com a Carta ao Povo Brasileiro, é interessante lembrar uma aguda reflexão de Paul Singer, em 1996, em balanço sobre as dificuldades enfrentadas na primeira experiência administrativa do partido na cidade de São Paulo, sob a óptica do Secretário de Planejamento daquela gestão:

Na economia capitalista, a acumulação de capital é vital. A esquerda, enquanto não chega ao governo, se recusa a reconhecer esse fato. Uma saída fácil é lembrar que somos socialistas e nossa finalidade é enterrar o capitalismo, não administrá-lo. Só que todos os programas da esquerda, hoje em dia, que têm viabilidade eleitoral reconhecem que a instauração do socialismo via poder de Estado não está na ordem do dia (...) A plataforma de esquerda deveria explicitamente conter um programa para o capital privado em que ficasse claro o que seria feito para garantir que ele se acumulasse. As propostas de redistribuição da renda e da riqueza, que dão identidade a qualquer programa de esquerda que se preze, teriam de ser

⁷⁸ Ver, no cap. 1, as análises de Lima (2005) e de Fleischer (2007) sobre o programa de governo de 2002.

compatibilizadas com as que objetivam assegurar a acumulação de capital (Singer, 1996, p.11-12).

Evidentemente que as experiências administrativas, em nível municipal e estadual, desde 1982, exerceram profunda influência no amadurecimento do sistema de crenças do partido, como já foi apontado diversas vezes. Isso corrobora a compreensão da trajetória programática do PT como um processo de aprendizado politicamente orientado, no sentido do RCD.

Comparando essa reflexão de Singer (1996) com a Carta ao Povo Brasileiro, é forte a impressão de que esta se constituiu na adoção da recomendação de que a *“plataforma de esquerda deveria explicitamente conter um programa para o capital privado em que ficasse claro o que seria feito para garantir que ele se acumulasse”*, compatibilizando-o com as propostas de redistribuição de renda e de riqueza.

Além do desconforto e da intensa polêmica entre os petistas causados pela “Carta ao Povo Brasileiro”, importa mencionar que a própria elaboração do programa de governo daquele ano gerou muita discussão interna por estar sendo conduzida, supostamente, por fora das instâncias partidárias, especialmente no âmbito do Instituto Cidadania, criado por Lula em 1992, na sequência da experiência do Governo Paralelo.⁷⁹

Em 23 de julho de 2002, a Coligação Lula Presidente divulgou seu programa de governo, intitulado “Um Brasil para Todos”. Estava dividido em quatro partes: “Crescimento, emprego e inclusão social”, “desenvolvimento, distribuição de renda e estabilidade”, “inclusão social” e “infra-estrutura e desenvolvimento sustentável”.

Já de início chama a atenção a preocupação com a problemática econômica do crescimento/desenvolvimento, presente no título de três das quatro partes. E também o fato de o partido apresentar, pela primeira vez, um completo programa de reformas estruturais (tributária, previdenciária, agrária, trabalhista e política), se bem que estas aproveitassem, em boa medida, propostas já feitas anteriormente.

O programa definia seu sentido geral como a conversão do social como eixo do novo modelo de desenvolvimento, para corrigir os grandes desequilíbrios produzidos por políticas liberais que caracterizavam uma situação de exclusão

⁷⁹ Ver matéria da Folha de São Paulo “on line” de 17/03/2002: “Bunker de Lula toma lugar do PT na elaboração de programas”, no endereço: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u30229.shtml>. Sobre isso ver também Samuels (2004).

social. A constituição desse novo modelo deveria priorizar três aspectos: (a) crescimento do emprego; (b) geração e distribuição de renda; e (ampliação da infraestrutura social). Entre as estratégias para alcançar esses objetivos estavam o apoio aos pequenos e médios empreendimentos e às formas de economia solidária e um massivo programa de renda mínima associada à educação para construir um “mercado interno de massas” (PT, 2002, pp. 40-44).

A dimensão social da retomada do desenvolvimento teria como prioridades *“a ampliação do emprego e a melhoria no perfil da distribuição de renda, sobretudo por meio do aumento do salário mínimo, do fim da tributação regressiva e da adoção de programas de renda mínima”* (PT, 2002, p. 52).

O programa afirmava também que a tarefa de criar uma alternativa econômica para vencer o desafio histórico da exclusão social exigia a *“desprivatização do Estado”* e *“a presença ativa e a ação reguladora do Estado sobre o mercado, evitando o comportamento predatório de monopólios e oligopólios”* (PT, 2002, p. 8).

São incorporados temas novos, ditados pela conjuntura internacional, como a questão da Área de Livre Comércio das Américas – Alca, à qual o programa defende que o futuro governo não adira *“se persistirem as medidas protecionistas extra-alfandegárias, impostas há muitos anos pelos Estados Unidos”*, acrescentando que *“a persistirem essas condições a Alca não será um acordo de livre comércio, mas um processo de anexação econômica do continente”* (PT, 2002, p. 13).

Se no Programa de Governo de 1994 se afirmava que *“não haverá estabilização nem retomada do crescimento, nos termos de um projeto democrático e popular, sem reformas estruturais”* (PT, 1994, p. 224), em 2002 o tom do programa já era bem mais gradualista e, se mencionava a todo momento a mudança no “modelo de desenvolvimento”, o fazia sempre com ressalvas quanto à necessidade de uma paciente transição que não colocasse em risco alguns pilares macroeconômicos já consagrados no País:

o esforço pelo crescimento será estruturado simultaneamente a uma criteriosa e responsável transição entre o que temos hoje e o que a sociedade brasileira reivindica. Mesmo porque o agravamento da vulnerabilidade de nossa economia não se originará da mudança do atual modelo econômico, mas sim da sua continuidade.

A responsabilidade fiscal e a estabilidade das contas públicas marcarão as políticas do nosso governo (PT, 2002, p. 48).

Nesse sentido, a trajetória da elaboração programática do PT parece descrever um percurso que vai de um reformismo radical distributivista, como em 1982 e 1989, a um reformismo moderado desenvolvimentista, com muita ênfase ainda no distributivismo, mas agora o engajando num projeto de desenvolvimento nacional, com semelhanças visíveis com o ideário nacional-desenvolvimentista da décadas de 50 e 60.

Do ponto de vista da política econômica, a vitória de Lula e do PT nas eleições de 2002 representou o esgotamento do modelo hegemônico na década de 90, inspirado nas diretrizes neoliberais do Consenso de Washington e responsável por reformas estruturais orientadas ao mercado, que tiveram profundo impacto sobre a economia brasileira, *“realizando a desmontagem da arquitetura político-institucional que, durante 50 anos, entre 1930 e 1980, sustentou a estratégia da industrialização por substituição de importações”* (Diniz, 2005, p. 2).

Esse esgotamento traduzia-se não apenas na insatisfação social generalizada com a persistência dos problemas crônicos de pobreza e desigualdades, mas também com a fissura da coalizão política e social que havia sustentado o Governo FHC, especialmente junto ao empresariado. A erosão dessa base política e social refletiu-se dentro do próprio governo, na oposição cada vez mais explícita e menos elegante entre os representantes de uma ala “desenvolvimentista”, favorável a uma mudança da agenda governamental, e os defensores da manutenção da mesma, centrada no ajuste fiscal e na política monetária restritiva (Diniz, 2005, pp. 20-25).

Um bom exemplo do esgotamento do modelo e da indisposição da sociedade brasileira com qualquer coisa que pudesse representar uma sombra de sua continuidade foi que o candidato escolhido para representar a aliança de sustentação do Governo FHC na sua sucessão, José Serra, era um dos mais eminentes representantes da ala “desenvolvimentista”. E acabou derrotado por uma candidatura que fez do desenvolvimento com distribuição de renda sua principal bandeira, combinada ao compromisso com a preservação do equilíbrio macroeconômico, como não cansava de repetir Lula, desde sua “Carta ao Povo Brasileiro”.

5.6 A Política Econômica do Governo Lula e o Programa da Reeleição: as Propostas Econômicas do PT nas Eleições Presidenciais de 2006.

Uma análise global da política econômica do Governo Lula é um desafio gigantesco – até pelo pouco distanciamento histórico e por ser ainda uma “obra inacabada” – que este trabalho, evidentemente, não se propõe a fazer. Nem é seu objeto. O que se buscará adiante é captar os elementos mais importantes desse governo para compreender e explicar a conjuntura eleitoral de 2006 e o programa de governo apresentado pelo PT e por Lula, junto a seus aliados, para disputar (e vencer) sua reeleição, naquele ano.

Embora o tema seja mais sujeito a polêmicas que a consensos, parece possível partir de alguns – poucos – acordos, ou, ao menos, interpretações preponderantes.

A primeira delas é que, ainda que o governo possa ter realizado boa parte do que se propôs no programa que apresentou em 2002, e tenha mostrado uma face visivelmente diferente do governo anterior em algumas áreas, especialmente na política externa e na política de rendas, quanto aos fundamentos da política econômica o Governo Lula representou, em grande medida, uma continuidade do Governo FHC.

Assim, ao analisar o Plano Plurianual 2004/2007, encaminhado por Lula ao Congresso Nacional ainda no seu primeiro ano de governo, e compará-lo à política econômica do governo anterior, Nunes (2004) concluiu que ele

deu claras indicações de que essa mesma política será perseguida ao longo de todo o mandato, ao manter a meta de superávit de 4,25% do PIB até 2007. Se o Governo FHC ficou em cima do muro, ao menos até 1998, o Governo Lula fez sua opção: é tudo pelo ajuste fiscal (Nunes, 2004, p. 100).

Passados cinco anos, pesquisa do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas – FGV constatou que entre 2003 e 2008 houve redução de 43% da pobreza no Brasil, com a saída de 19,3 milhões de pessoas da miséria e a ascensão de 32 milhões de pessoas às classes ABC (Neri, 2009). Os responsáveis pela pesquisa comentam assim esses resultados:

não há na história brasileira, estatisticamente documentada (desde 1960), nada similar à redução da desigualdade observada desde 2001: crescemos um terço do crescimento dos anos 70, mas reduzimos mais a pobreza na década atual. A queda acumulada de desigualdade é comparável, em termos de magnitude, ao famoso aumento de desigualdade dos anos 60

que colocou o Brasil no imaginário internacional como a terra da iniquidade inercial (Neri, 2009, p. 25).

Como explicar dados tão significativos de redução da pobreza e das desigualdades sociais no País, no bojo de uma política econômica essencialmente repetidora da política do governo anterior, com reconhecidas limitações distributivistas?

Se por um lado não vieram as reformas estruturais, que desde seu nascimento o PT invocou, por outro, parece inegável que a condução política e econômica do Governo Lula conseguiu, ao menos em parte, atingir os objetivos distributivistas que sempre constaram como pauta prioritária dos programas partidários. Ou, tomando emprestada a metáfora de um analista:

a atuação política do PT seguiu uma tendência de não aguardar as reformas estruturais de uma efetiva “conquista do Estado”, aqui entendida na acepção de Antonio Gramsci, mas de fazer gotejar da institucionalidade estatal os benefícios aos segmentos sociais que pretende representar (Martinez, 2007, p. 273).

Como afirmam Hunter e Power (2007), não houve reformas distributivas estruturais como as que o partido sempre havia defendido, mas programas de política social focalizada que mereceram elogios dos principais organismos financeiros internacionais, como o BIRD, o BID e o FMI.

Por outro lado, Boschi (2007) observou que as medidas voltadas à manutenção da estabilidade monetária pelo governo Lula representaram uma continuidade apenas aparente da política econômica anterior, tendo havido, na realidade, uma inflexão, *“envolvendo a utilização de instrumentos mais rígidos de política monetária, combinados a estratégias seletivas de fomento e aperfeiçoamento institucional”* (Boschi, 2007, p.309).

Um dos exemplos dessa mudança, segundo Boschi, foi o papel atribuído pelo novo governo ao Bndes, que havia sido transformado em agência de implementação do programa de privatizações, na gestão FHC. O Governo Lula, ao contrário, colocou o banco estatal como núcleo de uma rede institucional voltada à coordenação das atividades de desenvolvimento, visando à implementação de uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior, *“numa atividade de fomento ao setor privado de magnitude e amplitude tais que não se tem paralelo na América*

Latina, em termos do significado, porte e diversidade de linhas de atuação” (Boschi, 2007, p. 312).

Por isso, esse autor conclui que

o governo de esquerda do presidente Lula implementou uma política econômica que, ao contrário do que se salientou tanto à direita quanto à extrema esquerda, apresenta fortes linhas de descontinuidade com a política anterior, tanto no plano da performance macroeconômica, quanto no plano das iniciativas voltadas ao desenvolvimento sob coordenação estatal (Boschi, 2007, p. 321).

Para Boschi (2007) ocorreu nesse período a retomada de uma trajetória de desenvolvimento *“fundada numa modalidade de intervencionismo estatal que inova, mas que tem uma linha de continuidade com o desenvolvimentismo estatal do século 20”*. Tratar-se-ia, de uma característica dos governos progressistas de anos recentes na América Latina, nos quais a clara incorporação da questão social como prioridade representaria a retomada, num cenário pós-neoliberal, da agenda cepalina dos anos 80, de *“crescimento com equidade”*, agora redefinida, com mais pragmatismo, como um desenvolvimento combinado com valorização da estabilidade e da disciplina fiscal:

o neo-intervencionismo representa, assim, um modelo híbrido de coordenação econômica efetuada de maneira centralizada e a partir do mercado (...) não representa uma volta ao Estado produtivo, mas apenas um maior grau de coordenação estatal da esfera econômica (...) [que originou] um novo discurso, menos fundado nas virtudes do livre mercado e mais positivo com relação às possibilidades do intervencionismo estatal (Boschi, 2007, p. 322).

As consequências políticas dessa prioridade à questão social do *“novo desenvolvimentismo”* do Governo Lula se fizeram sentir intensamente nas eleições de 2006. Segundo Hunter e Power (2007), o papel dos eleitores de baixas renda e escolaridade foi fundamental para manter Lula na Presidência, por terem sido os menos propensos a castigar o Presidente pelos casos de corrupção e os mais dispostos a valorizar o aporte de benefícios materiais, especialmente com o aumento do salário mínimo e a expansão do programa Bolsa Família: *“os pobres estão consideravelmente melhor agora do que quando Lula assumiu, em janeiro de 2003, e este grupo foi o que mais influenciou na sua reeleição”* (Hunter e Power, 2007, p. 353).

A conjuntura eleitoral de 2006 foi dominada pelo balanço do Governo Lula; por sua defesa pelo PT e demais partidos aliados, e pelos ataques a suas fraquezas

e realizações pelos partidos de oposição, especialmente pela coligação que apoiou o candidato Geraldo Alckmin, Ex-Governador de São Paulo, do PSDB, formada por esse partido e o Democratas-DEM (antigo PFL).⁸⁰

Hunter e Power (2007) consideram que essa eleição representou uma transformação histórica no apoio dos votantes, na composição da base eleitoral de Lula em comparação com a eleição de 2002; e não só com essa, mas com a base social tradicional de Lula e do PT:

em um país onde frequentemente se observa que as linhas de divisão cruzadas prevalecem sobre o voto baseado nos indicadores socioeconômicos, as agudas diferenças percebidas nesse caso são realmente notáveis. Em termos de região e classe, esta eleição representou a divisão mais clara entre “os dois Brasis” desde que Lula perdeu para Fernando Collor de Mello em 1989, ainda que Lula estivesse no caminho oposto naquela eleição memorável (Hunter e Power, 2007, p. 332).

Além dessa transformação histórica em sua base social e da vitória de Lula no 2º turno daquelas eleições, duas coisas chamam a atenção no pleito: a expressiva votação de Alckmin no 1º turno, chegando a apenas 7% dos votos válidos da votação de Lula, e a redução de sua votação no 2º turno, fato nunca antes verificado nas eleições em dois turnos.⁸¹

A votação de Alckmin no primeiro turno impressionou por ter sua candidatura sobrepujado, na disputa interna de seu partido, a de um nome sabidamente mais forte e nacionalmente conhecido, o de José Serra. Ainda que a passagem pelo Governo do Estado mais rico do País seja um excelente ponto de partida para uma disputa eleitoral nacional, o desconhecimento sobre Alckmin no restante do País era visível durante a campanha.

Sua votação expressiva representou uma advertência ao Governo Lula de que havia forte descontentamento, especialmente entre os segmentos mais ricos e escolarizados, com os rumos da administração. Sobre isso é interessante a análise de Hunter e Power (2007) de que indivíduos com menor segurança econômica

⁸⁰ Embora tenha havido mais duas candidaturas com quantidade não desprezível de votos (suficiente para determinar a realização de um segundo turno), o fato é que nem a candidatura de Heloísa Helena (PSOL, PSTU, PCB), com 7%, nem a de Cristovam Buarque (PDT), com 2,5% dos votos válidos, conseguiram evitar que a eleição se polarizasse entre as duas candidaturas mais fortes já no primeiro turno.

⁸¹ As eleições em dois turnos são criação da Constituição de 1988, e, de fato, só foram disputadas em dois turnos as eleições de 1989, 2002 e 2006, já que as de 1994 e 1998 foram decididas ainda no 1º turno. De qualquer modo, trata-se de resultado surpreendente, pois a expectativa é sempre que os candidatos que passam ao 2º turno preservem seus eleitores e agreguem votos dos candidatos derrotados.

priorizam, na hora do voto, suas necessidades básicas sobre outras questões, como ética e transparência, enquanto cidadãos privilegiados tendem a enfatizar valores “pós-materialistas” (Hunter e Power, 2007, p. 345).

Além disso, se essas eleições revelaram um explícito voto econômico (“*pocketbook voting*”) dos mais pobres, devido aos benefícios obtidos com as políticas sociais, revelaram o mesmo comportamento, em sentido inverso, por parte dos mais ricos, que, dada a estagnação de suas rendas, tinham motivos econômicos para votar contra Lula (Hunter e Power, 2007, p. 347).

E o que explicaria a redução surpreendente em cerca de 1,5 milhão de votos de Alckmin do 1º para o 2º turno? As pesquisas sobre as eleições de 2006 ainda são inconclusivas, mas uma das hipóteses que têm sido aceitas pelos analistas é a de que o discurso anti-privatista de Lula, no 2º turno, desnor-teou Alckmin, que não soube onde se colocar, entre uma defesa explícita da herança reformista do Governo FHC e a defesa da presença estatal na economia.⁸²

Um desenlace eleitoral tendo essa questão como pano de fundo reforça a interpretação de Sochaczewski (2002) e a de Meneguello (2002A), antes referida, sobre a existência hoje no País de dois blocos ideológicos nitidamente organizados em torno da diferente compreensão do papel do Estado na economia.

Num estudo em que sumariou as posições de trinta e oito importantes economistas brasileiros da atualidade, entrevistados por ele sobre o tema “crescimento econômico” e as políticas mais adequadas ao Brasil, Sochaczewski (2002) concluiu ser possível

identificar dois grandes campos ideológicos que hoje separam os economistas no Brasil. Há, de um lado, os que defendem, em variados graus e velocidades, a liberalização da economia como única política fundamental de crescimento, e, de outro, os que defendem – em variadas combinações entre mercado e políticas – a participação estatal para dar suporte e sustentabilidade ao crescimento (Sochaczewski, 2002, p. 35).

Segundo Meneguello (2002A), a polarização política e ideológica que vem se verificando nos últimos anos no País, entre PT e PSDB, situa-se no “*confronto de diferentes concepções sobre o papel do Estado e a agenda de desenvolvimento*”. (Meneguello, 2002A, p. 168).

⁸² Foi emblemática a aparição de Alckmin vestido com uma camiseta da Petrobrás logo após ter sido acusado, junto aos tucanos, por Lula, em debate na TV, de “querer privatizar tudo”. Muitos analistas viram na cena constrangedora o dobre de finados da candidatura Alckmin.

Para Boschi (2007), essa é uma realidade vivida pela América Latina de um modo geral, onde se observa

um embate entre uma perspectiva favorável ao mercado comumente associada à eficiência e (...) à manutenção rígida de certos preceitos, sobretudo na esfera da estabilidade monetária, de um lado, e uma tradição desenvolvimentista fundada na necessidade de recuperação das capacidades estatais, geralmente identificada com arcaísmo, nacionalismo inconsequente, protecionismo e atraso, de outro (Boschi, 2007, p. 303).

Uma boa amostra da persistência dessa dicotomia de concepções e da polarização política e ideológica acerca do papel do Estado na economia brasileira está na afirmação a seguir, do Presidente do Ipea no segundo Governo Lula:

não há razões técnicas que possam justificar a existência de um Estado raquítico. Atualmente, o corpo de funcionários públicos não chega a equivaler a 8% do total da população ocupada, enquanto em 1980 ultrapassava os 12%. Nas nações desenvolvidas, a proporção do emprego público no total da ocupação varia de, no mínimo, quase 18% nos Estados Unidos, para 25% na Europa e até 45% nos países escandinavos, que são modelo de democracia com justiça social e competitividade avançada (Pochmann, 2008, p. 32).

É elucidativa a comparação dessa perspectiva com a seguinte opinião (recente) do Ministro da Reforma do Estado (e seu principal protagonista) na gestão FHC:

A principal mudança é a reforma da gestão pública, auxiliada por organizações de serviço públicas não estatais na realização, de forma competitiva, de serviços sociais e científicos. Com isso, o Estado diminui o número de servidores, mantendo dentro de seu aparelho apenas servidores de alto nível e prestígio. A despesa pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) se mantém elevada, mas, paralelamente, aumenta de modo substancial a eficiência dos serviços prestados pelo Estado, e os direitos sociais passam a ser mais respeitados, devido à melhoria da quantidade e da qualidade dos serviços. Embora prestigie os altos servidores públicos, essa perspectiva de reforma da gestão pública não tem espaço para servidores de nível médio e baixo, ou para quem não realiza atividades específicas de Estado. Não é surpreendente, por isso mesmo, que encontre forte oposição da esquerda burocrático-sindical (Bresser, 2006, p. 30).

Analisadas no quadro histórico de uma década de condenação do “Estado desenvolvimentista inchado” (a de 90) e de um governo caracterizado pela reversão dessa tendência, a afirmação revela o abismo ideológico que separa esses dois campos políticos, essas duas coalizões de defesa em disputa, com repercussões práticas nas políticas públicas.

Assim como Boschi (2007), que fala em um “neo-intervencionismo”, muitos analistas têm visto na atuação do Governo Lula o surgimento de uma nova perspectiva frente ao papel do Estado, que recupera algo da tradição nacional-

desenvolvimentista dos anos 50, mas incorpora elementos ausentes naquele ideário político e econômico.

Alguns, como Bresser-Pereira e Diniz (2009), têm falado num novo-desenvolvimentismo:

No Brasil, desde a eleição de Lula para a presidência da República, em 2002, vivemos um período de transição de uma ordem centrada no mercado para um modelo econômico com maior coordenação pelo Estado. Se há linhas de continuidade, predominam os pontos de descontinuidade. A manutenção da política macroeconômica do governo anterior indica que a coalizão financeira e internacional continua influente, mas desde a substituição do ministro da fazenda Antonio Palocci por Guido Mantega tivemos um reforço das idéias novo-desenvolvimentistas. Este fato se acentuou, no segundo governo Lula com a escolha de Luciano Coutinho para a presidência do BNDES (Bresser-Pereira e Diniz, 2009, p. 99).

O Ministro da Fazenda, por sua vez, em recente entrevista, classificou o modelo de desenvolvimento do Governo Lula como socialdesenvolvimentista:

Estamos implantando um socialdesenvolvimentismo para o país. No passado tivemos desenvolvimentismo por meio de um modelo em que a economia crescia de forma acelerada, porém conservava vários desequilíbrios econômicos e sociais. E hoje nós temos esse novo modelo, o socialdesenvolvimentismo, que consegue manter um crescimento equilibrado e combater as desigualdades sociais e regionais.⁸³

Em meados de 2006, a Coordenação Nacional da Campanha à reeleição de Lula lançou o Programa de Governo 2007/2010 “Lula Presidente”. Vejamos como esse programa se posicionou nesse debate.

Logo de início o programa caracteriza as eleições de 2006 como

um confronto entre passado e futuro. De um lado, o bloco conservador que governou o Brasil na década de noventa e nos primeiros anos deste século. De outro, as forças progressistas comprometidas com um projeto nacional de desenvolvimento popular, democrático e soberano que passaram a governar o Brasil desde janeiro de 2003, com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República (PT, 2006, p. 7).

Numa explicitação da sua compreensão das diferenças entre os blocos em confronto, o programa denunciava que a “oposição conservadora” não conseguia “*encobrir seus preconceitos*” e qualificava como “populistas” ou “assistencialistas” “*as políticas de cunho universal do atual governo*”, e acrescentava:

a direita vê esses investimentos sociais, assim como os aumentos do salário mínimo acima da inflação, como “ameaças ao equilíbrio fiscal”, tese que foi desmentida pela realidade nos últimos três anos (PT, 2006, p. 8).

⁸³ Revista Teoria e Debate, nº 74, dez. 2007.

No programa, Lula, o PT e seus aliados se comprometiam a continuar e ampliar as políticas de inclusão social, vistas, ao lado dos avanços na área econômica, como grande trunfo do governo, propondo-se ainda a intensificar o crescimento econômico com distribuição de renda, traduzido na ideia da constituição de um grande mercado de bens de consumo de massas, o que exigiria uma diretriz governamental voltada para a elevação substancial dos investimentos e pressupunha

o fortalecimento da iniciativa do Estado, das empresas estatais e do sistema financeiro público, por sua capacidade indutora do desenvolvimento. Terão continuidade ações de regulação que garantam as condições para o investimento privado necessário ao desenvolvimento do país, além de novas alterações na legislação que favoreçam o ambiente para investimento. Prosseguirão e ganharão mais intensidade as iniciativas governamentais para desenvolver regiões do país historicamente postergadas, bem como para reforçar o dinamismo do desenvolvimento territorialmente planejado (PT, 2006, p. 10).

6 COALIZÕES DE DEFESA, MUDANÇA PROGRAMÁTICA E APRENDIZADO POLÍTICO NA TRAJETÓRIA DAS PROPOSTAS ECONÔMICAS DO PT.

6.1 Coalizões de Defesa na Trajetória Programática do PT.

A análise aqui empreendida partiu da identificação de coalizões de defesa no debate econômico brasileiro anterior ao PT e após sua criação e atuação. É útil retomar agora a definição das coalizões de defesa como agregados de atores sociais e políticos que compartilham crenças, compromissos e percepções normativas fundamentais (o núcleo da política de desenvolvimento econômico). E que se engajam, também, num grau efetivo de atividade coordenada ao longo do tempo, visando a influenciar na condução da política econômica.

Para melhor visualizar o cenário atual das coalizões de defesa sobre desenvolvimento do País podemos retornar também ao índice heurístico de identificação de coalizões de defesa – IHICD, quanto ao compartilhamento de crenças do núcleo da política, utilizado para ajudar na identificação das coalizões de defesa no debate econômico anterior ao surgimento do PT

Lembrando que o índice corresponde ao somatório, atribuído a cada corrente política e de pensamento econômico, dos valores obtidos na escala de posições em cada uma das variáveis de crenças do núcleo da política, utiliza-se o Quadro 6, a seguir, de codificação das crenças do núcleo da política, construído da maneira descrita no capítulo 3, e com o apoio da análise feita anteriormente. Trata-se, na realidade, de uma atualização do Quadro 1 para as condições do debate econômico atuais. Portanto, algumas variáveis de crenças foram descartadas assim como foram atualizadas as escalas de posições.

As variáveis de crenças selecionadas foram: (1) visão quanto ao papel do Estado na economia; (2) visão sobre o relacionamento do País com o mercado mundial; (3) política industrial e protecionismo; e (4) a do papel da política de rendas no equilíbrio macroeconômico e na política de desenvolvimento.

**Quadro 6 – Codificação das Crenças do Núcleo da
Política de Desenvolvimento em 2006**

Variável de Crença	Escala de Posições
A – Papel do Estado no Desenvolvimento.	A. 1 Não deve se intrometer de jeito nenhum; o mercado se auto-regula (Estado Mínimo).
	A. 2 Deve intervir fracamente , apenas como regulador e mediador de conflitos (Estado Regulador).
	A. 3 Deve intervir moderadamente , como regulador e planejador do desenvolvimento (Estado Planejador).
	A. 4 Deve intervir fortemente , como regulador, planejador, indutor e produtor (Estado Interventor/Desenvolvimentista).
B – Relacionamento do País com o mercado mundial.	B.1 Abertura comercial e integração sem protecionismo, para receber estímulo de competitividade externa. Déficit comercial não é problema.
	B.2 Abertura e integração moderadas. Inserção agressiva com forte suporte estatal ao avanço do comércio exterior. Foco no superávit comercial.
	B.3 Controle moderado de fluxos e inserção moderada.
	B.4 Controle rigoroso de fluxos e pouca inserção.
C – Política industrial e protecionismo.	C.1 Não devem existir: competição internacional é boa para o País.
	C.2 Proteção e política industrial Fracas , com apoio creditício e estímulos fiscais.
	C.3 Protecionismo e política industrial Moderados combinando apoio creditício, estímulos fiscais, câmbio e tarifas alfandegárias.
	C.4 Protecionismo e política industrial Fortes , com reserva de mercado, barreiras legais, cambiais e alfandegárias.
D – Papel da política de rendas no equilíbrio macroeconômico e na política de desenvolvimento	D.1 Desnecessária e perigosa por distorcer equilíbrio de mercado e gerar inflação.
	D.2 Pouco necessária: redistribuição de renda é consequência de melhorias educacionais e de qualificação da força de trabalho.
	D.3 Importante, mas deve se subordinar às prioridades de equilíbrio das políticas fiscal e monetária.
	D.4 Indispensável ao desenvolvimento sustentável e ao equilíbrio macroeconômico com a formação de um mercado de consumo de massas.

Tabela 3 – Aplicação do IHICD ao PT e ao PSDB

Partidos	Variável de Crença				IHICD
	A	B	C	D	
PT	4	2	2	4	12
PSDB	2	1	1	2	6

Assim como na identificação das coalizões de defesa entre os atores políticos e sociais presentes no debate econômico das décadas de 50 e 60 do século passado, aqui também se tomou o IHICD em sua função heurística, isto é, orientadora da análise, não determinante dela. Ou seja, para a identificação das coalizões de defesa entre os atores políticos e sociais no debate atual sobre o desenvolvimento há que se considerar não apenas o compartilhamento de crenças do núcleo da política, mas também a existência de uma ação coordenada desses atores para influenciar as políticas públicas, que é o segundo critério fundamental para identificação de coalizões de defesa, conforme o RCD.

Como vimos, nas duas dimensões, compartilhamento de crenças do núcleo da política e ação coordenada dos atores para influenciar as políticas públicas, a polarização político-partidária em curso no Brasil entre PT e PSDB encoraja a identificação de duas coalizões de defesa no domínio das políticas de desenvolvimento. Uma que pode ser identificada como neoliberal ou social-liberal (como preferem os tucanos), liderada pelo PSDB. E outra que pode ser qualificada como neodesenvolvimentista, capitaneada pelo PT.

O Quadro 7, adiante, resume a trajetória das principais propostas de política econômica apresentadas pelo PT nas eleições presidenciais disputadas entre 1989 e 2006. O que essa trajetória revela?

Em primeiro lugar, é evidente que a história dessas propostas está profundamente ligada a cada conjuntura específica em que foram formuladas e essa contextualização é indispensável para uma interpretação consistente do seu processo de transformação.

Para ficar apenas num exemplo paradigmático das dificuldades que se pode enfrentar ao desconsiderar a advertência anterior, tomemos o caso da dívida externa. Sem levar em conta as mudanças por que passou a economia brasileira ao

longo desses dezessete anos, a mudança programática verificada poderia ser interpretada tão somente como moderação e adaptação política à ordem financeira internacional. E, sem dúvida, é disso também que se trata; mas não só. O fato de o Brasil ter se aproximado, às vésperas da eleição de 2006, da condição de credor internacional líquido – o que acabaria acontecendo em janeiro de 2008 – redimensionou completamente a questão da dívida externa no País, e explica, em boa medida, porque o tema não é sequer mencionado no programa de governo de 2006.

A esse respeito é interessante recuperar uma passagem do primeiro programa econômico do PT, o Projeto de Programa de 1982, em que se afirmava:

O PT entende ainda que o pagamento do serviço da dívida deve ser feito com divisas obtidas não mediante a redução do consumo interno, mas através da geração de excedentes exportáveis obtidos pelo aumento da produção (PT, 1982, p. 3).

Numa estratégia que combinou as duas políticas ali contrapostas – redução do consumo interno (com a manutenção de elevados superávits primários) e geração de excedentes exportáveis – o Governo Lula pôde anunciar, no início de seu segundo mandato, a virtual resolução do problema da dívida externa do País, fato inédito em nossa história, com a constituição de um volume maior de reservas financeiras internacionais do que o montante de sua própria dívida.

Quadro 7 – Resumo das Principais Propostas Econômicas do PT nas Eleições Presidenciais

Áreas	1989	1994	1998	2002	2006
Setor Externo	Suspensão do pagamento da dívida externa, auditoria e renegociação política.	Promoção das exportações; Renegociação dos contratos da dívida externa, sem ingerência internacional interna, com auditoria, podendo chegar à suspensão do seu pagamento.	Promoção das exportações, coibindo importações predatórias; abertura comercial prudente, com salvaguardas, associada a política industrial; recolocar discussão da dívida externa.	Promoção das exportações; revigorar o Mercosul e fortalecer a integração regional na América do Sul; contra a Alca, nos moldes propostos pelos EUA; articulação com emergentes nos organismos multilaterais.	Redução da vulnerabilidade externa e fortalecimento da posição do Brasil no mercado mundial, com aumento das exportações e das reservas internacionais.
Combate à Inflação	Controle de preços e reforço dos organismos de controle e fiscalização.	Reformas estruturais; negociação de preços em câmaras setoriais; controle do fluxo de capitais externos.	Combate às vulnerabilidades da economia; Substituir a âncora cambial por novos mecanismos de financiamento.	Substituir a “âncora fiscal” da estabilidade por fundamentos sólidos da economia, superando vulnerabilidade externa.	Manutenção da estabilidade econômica por meio de redução das vulnerabilidades da economia e do fortalecimento de seus fundamentos macroeconômicos.
Crescimento e Distribuição de Renda	Dobrar valor real do salário mínimo em um ano; desoneração tributária de setores mais empregadores, dos que produzem bens de consumo popular e dos que desenvolvam tecnologias estratégicas ou contribuam para aumentar a produtividade geral da economia.	Elevação gradual e permanente do salário mínimo, tendo como meta dobrá-lo no menor tempo possível; criação de mercado interno de massas e democratização da economia; programa de renda mínima.	Dobrar o poder de compra do salário mínimo em 4 anos; programas de renda mínima, incluindo Bolsa Escola; criação de programa do primeiro emprego (para jovens) e expansão do microcrédito (bancos do povo).	Ampliação do crédito e políticas industriais; reforma trabalhista, voltada à maior formalização do mercado de trabalho; ampliação dos programas de renda mínima, incluindo a Bolsa Escola e programa de combate à fome (Fome Zero).	Ampliação do crédito e políticas industriais de fomento ao emprego formal. Continuar com recuperação progressiva do salário mínimo acima da inflação, e com fortalecimento de programas sociais.
Política Fiscal	Suspensão das privatizações; adoção de política realista de tarifas das estatais e recuperação da carga tributária líquida.	Suspensão e revisão das privatizações; democratização dos instrumentos de regulação; reforma tributária voltada à simplificação do sistema e a maior progressividade.	Cancelamento do Programa de desestatização; redução da renúncia fiscal; reforma tributária; renegociação da dívida dos Estados, devolvendo perdas da Lei Kandir.	Reforma Previdenciária voltada à sustentabilidade do sistema; Reforma Tributária voltada à simplificação e ao fim da cumulatividade; preservar o superávit primário.	Manutenção do equilíbrio e da responsabilidade fiscal. Desoneração tributária seletiva para fortalecer a expansão do sistema produtivo.
Sistema Financeiro	Alongamento do perfil da dívida interna; redução dos juros; aumento do controle sobre os bancos (via BC), com estatizações, “se necessário”; estímulos à desconcentração bancária e fortalecimento dos bancos estatais.	Alongamento do perfil da dívida interna; Política de crédito seletiva, direcionada a setores prioritários; disciplinar o endividamento de estados e municípios; disciplinar e maximizar a eficiência dos mercados de capitais.	Alongamento do perfil da dívida interna; redução dos juros, com definição de teto.	Redução dos encargos financeiros por meio da redução do estoque da dívida pública com vinculação cambial; reorientação dos fundos públicos para o desenvolvimento; Melhoria da gestão da receita.	Fortalecimento do sistema financeiro e dos bancos públicos. Manutenção da trajetória decrescente da taxa de juros e redução da relação dívida/PIB.

Algo semelhante se pode dizer em relação à inflação. A proposta básica do programa de 1989, o controle de preços, deixou de ser uma proposta defendida por qualquer segmento político representativo do País, mesmo à esquerda, não porque não houvesse mais ninguém com coragem de empunhá-la, mas pela razão mais simples de a inflação ter deixado de ser um problema estrutural da economia brasileira, como fora até as eleições de 1994.

Como dito anteriormente, a trajetória da elaboração programática do PT parece descrever um percurso que vai de um reformismo radical distributivista, como em 1982 e 1989, a um reformismo moderado desenvolvimentista, com muita ênfase ainda no distributivismo, mas agora o combinando a um projeto de desenvolvimento nacional, com semelhanças visíveis com o ideário nacional-desenvolvimentista das décadas de 50 e 60.

A comparação dessa trajetória das propostas de política econômica do PT com o Quadro 5, no início do capítulo anterior, que mostra a estrutura do sistema de crenças do partido em 1982, revela mudanças significativas, mas também continuidades profundas.

Quanto ao núcleo profundo do sistema de crenças petista, é difícil avaliar o impacto dessa trajetória e da experiência de um mandato na condução do País sobre as convicções do partido a respeito do socialismo e da possibilidade de se chegar a uma sociedade “sem explorados nem exploradores”.

Por um lado, a aproximação gradativa do partido ao ideário nacional-desenvolvimentista e seu empenho no crescimento da produção capitalista como forma de melhorar a vida da população provavelmente diluíram em boa medida aquela perspectiva original.

Por outro lado, como o partido desde o início via o socialismo não como uma construção do Estado, mas da própria sociedade, não se pode descartar a permanência, ainda que como referencial ideal, de um ideário socialista. Neste caso a ideia da utilização do aparelho do Estado como um espaço para fazer avançar as lutas populares em direção ao socialismo é plenamente coerente com o núcleo profundo do sistema de crenças do PT, tal como se apresentava nos seus anos iniciais.

A esse respeito é interessante considerar as seguintes observações do Professor Paul Singer, em recente entrevista concedida ao autor:

O PT nasceu socialista, mas um socialismo que não era o da URSS, embora pregasse a estatização dos meios de produção, num planejamento democrático – se bem que isso também faliu –, nem o da socialdemocracia. Socialismo hoje é a economia solidária. É o agroecologismo (porque o agronegócio é insustentável para o planeta). Aliás, a visão do cooperativismo como uma forma de antecipação do socialismo está em Marx (no vol. 3 d' O Capital e na sua análise da Comuna de Paris). Quem constrói o socialismo é a sociedade civil. O Estado deve apoiá-la, nunca substituí-la, nessa tarefa. Isso não tem nada a ver nem com o socialismo soviético nem com a socialdemocracia: Lênin e Trotsky nunca entregaram as fábricas aos trabalhadores (auto-gestão), como defendia a oposição operária de esquerda (Alexandra Kollontai e outros). Nem tão pouco o fez a socialdemocracia. Nunca fomos nem stalinistas nem socialdemocratas (Singer, 2010).

Como vimos no capítulo 1, muitos partidos de esquerda europeus renunciaram expressamente em seus programas à perspectiva de suplantar o capitalismo. O capitalismo mudou esses partidos, mas eles também mudaram o capitalismo em seus países. É possível que o PT um dia também o faça, mas não é insignificante o fato de que ainda não o tenha feito: nem mudado o capitalismo brasileiro, nem renunciado expressamente à perspectiva de suplantá-lo.

Quanto ao núcleo da política do sistema de crenças petista o Quadro 8, a seguir, resume as principais proposições emanadas das propostas econômicas apresentadas em 1989 e em 2006:

Quadro 8 – O Núcleo da Política de Desenvolvimento do PT – 1989/2006

Aspectos do Núcleo da Política	1989	2006
Diagnóstico Básico sobre a Situação	Dívida Externa estrangula o País e inflação agrava desigualdade social.	País entrou em novo ciclo de desenvolvimento com distribuição de renda e equilíbrio monetário.
Estratégias para alcançar valores centrais	Implantação de um processo de desenvolvimento econômico de longo prazo, tendo como base a expansão de um mercado interno de massas, a diminuição dos desequilíbrios regionais, a preservação do ambiente e a soberania nacional	Aprofundar políticas de crescimento voltadas à construção de um grande mercado de bens de consumo de massas com distribuição de renda e redução das desigualdades sociais e regionais.
Segmento cujo bem-estar deve ser prioritariamente atendido	Trabalhadores e População mais pobre e excluída.	População mais pobre e excluída.
Distribuição de autoridade entre Governo e Mercado	Fim do controle dos grandes grupos privados sobre o Estado, com democratização e modernização de sua estrutura e recuperação de suas funções de planejamento e articulação da política econômica	Fortalecimento da iniciativa do Estado, das empresas estatais e do sistema financeiro público, por sua capacidade indutora do desenvolvimento.
Prioridades de valores básicos para enfrentar inflação e dívida externa	Suspensão do pagamento e auditoria da dívida externa. Controle da inflação com o uso combinado de políticas de rendas, monetárias e fiscais, visando compatibilizar o controle de preços com as metas de crescimento e desconcentração de renda.	Manutenção da estabilidade econômica e melhoria da relação dívida/PIB, para reduzir a vulnerabilidade externa.

Evidentemente, as proposições acerca do diagnóstico básico da situação e das estratégias para alcançar os objetivos centrais do sistema de crenças sofreram modificações ditadas muito mais pela mudança da realidade econômica do País que por alterações produzidas internamente no partido.

Já as dimensões de segmentos cujo bem-estar deve ser prioritariamente perseguido e de distribuição de autoridade entre governo e mercado mantiveram uma percepção similar ao longo do período. De um lado, a opção preferencial do PT pelo bem-estar dos trabalhadores e pela população excluída segue operacional, no sentido de constituir fator diferencial no sistema de crenças das coalizões de defesa atualmente identificadas, o que foi corroborado pela análise de Hunter e Power (2007) sobre o voto econômico nas eleições de 2006.

Também a percepção sobre distribuição de autoridade entre governo e mercado, em que prevalece a defesa de forte presença e ativa intervenção do Estado, mantém-se bastante viva no ideário e nas propostas do PT, como pôde ser observado nos embates eleitorais e em outras intervenções políticas apresentadas.

Como visto anteriormente, a partir de 1994, a polarização política do País entre o PT e o PSDB resultou na conformação de duas grandes coalizões de defesa constituídas em torno das concepções e propostas econômicas desses dois partidos. As principais questões do núcleo da política de desenvolvimento a opor essas duas coalizões são a visão quanto ao papel do Estado na economia, a do relacionamento do País com o mercado mundial e a do papel da política de rendas no equilíbrio macroeconômico e na política de desenvolvimento.

Essa contraposição pode ser resumida na forma do Quadro 9, a seguir:

Quadro 9 – Coalizões de Defesa sobre Desenvolvimento Econômico no Brasil Hoje

Coalizões de Defesa	Principais Atores	Dimensão do Núcleo da Política de Desenvolvimento		
		Papel do Estado	Relação com Mercado Mundial	Política de Rendas x Estabilidade
Neoliberal	PSDB, DEM, PPS, PMDB, Setor Financeiro	Basicamente regulador e fiscalizador	Abertura comercial e integração sem protecionismo, para receber estímulo de competitividade externa. Déficit comercial não é problema.	Estabilidade como condição para crescimento e distribuição de renda
Neo desenvolvimentista	PT, PDT, PSB, PCdoB, Governo Lula, IEDI	É também indutor e produtor	Inserção agressiva com forte suporte estatal ao avanço do comércio exterior. Foco no superávit comercial.	Mercado consumidor de massas como alavanca para o crescimento e a estabilidade

Ao mesmo tempo em que ajuda a visualizar sinteticamente os embates e confrontações políticos e ideológicos apresentados, o quadro evidencia também a proximidade e a influência do ideário nacional-desenvolvimentista, especialmente o do início dos anos 60, nas formulações de política econômica e de desenvolvimento do PT e da coalizão de que faz parte, razão pela qual parece apropriado designá-la por “neodesenvolvimentista”. Basta comparar suas posições com aquelas do nacional-desenvolvimentismo, apresentadas no Quadro 4 do capítulo 4.

6.2 Aprendizado Político na Trajetória Programática do PT.

Quanto à hipótese teórico metodológica do aprendizado político, já foi apontado diversas vezes que as experiências administrativas, em nível municipal e estadual, desde 1982, exerceram profunda influência no amadurecimento do sistema de crenças do PT, o que corrobora a compreensão da trajetória programática do partido como um processo de aprendizado politicamente orientado, no sentido do RCD.

Como visto anteriormente, é praticamente consensual que a migração política decisiva do PT para o centro do espectro político-partidário brasileiro se deu entre sua derrota nas eleições de 1994 e as eleições seguintes, em 1998.

Entretanto não há, entre aquelas duas disputas, qualquer mudança decisiva ou acentuada nas condições socioeconômicas, nacionais ou internacionais, ou seja, no ambiente externo do partido, capaz de explicar satisfatoriamente a mudança programática ocorrida. Ao contrário, as mudanças mais dramáticas haviam ocorrido entre o nascimento do partido e as eleições de 1994, com a *débâcle* socialista e o fim da ditadura militar. E apesar disso, ao contrário do que se poderia esperar, o partido se moveu para a esquerda, ao menos até 1989, em pleno fim da guerra fria, o que, inclusive, fez Samuels (2004) considerar essa mudança desconcertante.

Também a hipótese da adaptação instrumental apresenta problemas para uma explicação satisfatória: se o partido desde suas origens buscou as eleições não só para marcar posição ou propagandear suas teses e mobilizar os trabalhadores, mas também para disputar políticas públicas e “democratizar o Estado”, por que essa adaptação instrumental não ocorreu em 1989 ou em 1994? A hipótese da adaptação instrumental não explica.

O conceito de aprendizado politicamente orientado, ou seja, orientado pela experiência de formulação e implementação de políticas públicas na área econômica, ocorrido ao longo da história do PT, e os impactos desse aprendizado na estrutura do seu sistema de crenças, ajudam a compreender a mudança programática do partido, iniciada em 1994 e consolidada em 2002.

A derrota surpreendente numa eleição considerada praticamente ganha, até três meses antes do pleito, teve um profundo impacto no ideário econômico e no sistema de crenças petista. Representou um duro aprendizado político, com

repercussão em suas elaborações partidárias subseqüentes, especialmente, no que se refere à visão do PT sobre a percepção social da importância da estabilidade monetária.

Da mesma forma que na passagem da hegemonia desenvolvimentista à hegemonia da nova coalizão liberal-cosmopolita, após o golpe de Estado de 1964, as perturbações externas ao subsistema de política de desenvolvimento foram condição necessária à mudança decisiva representada pela migração do PT para o centro partidário; mas não foram condição suficiente, o que fortalece a hipótese do aprendizado político no quadro explicativo adotado.

Com vistas a uma análise comparativa, a partir da retomada do Quadro 5, do início do capítulo anterior, procura-se, no Quadro 10, a seguir, identificar, com base nas Resoluções do 3º Congresso do Partido, realizado em setembro de 2007, e no programa de governo de 2006, a estrutura atual do sistema de crenças do PT sobre política de desenvolvimento.

Confrontada com aquela apresentada no Quadro 5, percebe-se, inicialmente, uma forte continuidade no nível do núcleo profundo do sistema de crenças do PT. Continuidade que não significou ter permanecido inalterada a concepção do partido sobre o que seja, ou devesse ser, o socialismo pelo qual peleja. Houve o abandono de algumas teses, como a da socialização dos meios de produção, que deu lugar à ideia de coexistência de várias formas de propriedade. E também a incorporação de novas, certamente distantes do imaginário petista em 1982, como a de que o socialismo petista exige respeito ao Estado democrático de direito e combinação da democracia representativa com formas de controle social do Estado, tudo isso entendido como “práticas republicanas inseparáveis da democracia”.

Mas ainda está presente nas resoluções do 3º Congresso “*o sonho de uma nova sociedade, superior à ordem capitalista vigente [em que] a conquista de uma nação soberana e democrática é parte integrante da luta pelo socialismo em nosso país*” (PT, 2007, p. 12). Uma alternativa socialista democrática e libertária, diferente das experiências sociais construídas pelas revoluções do século XX.

Nesse sentido, e acompanhando a auto-imagem do partido, que no seu 3º Congresso reivindicou expressamente a permanência das teses do 6º Encontro

Nacional, de 1989 (quando se cunhou a expressão “socialismo petista”), e do 1º Congresso, de 1991, parece correto interpretar as novas concepções de socialismo do PT como uma atualização de seu projeto histórico ao invés de uma ruptura ideológica com seu passado.

Essa conclusão corrobora um dos postulados fundamentais do RCD, quanto à baixa suscetibilidade a mudanças do núcleo profundo do sistema de crenças de uma coalizão de defesa, em que mudanças decisivas corresponderiam a verdadeiras conversões religiosas.

No nível do núcleo da política, como observado anteriormente, afora os aspectos cujas alterações foram determinadas por fatores conjunturais externos, como dívida externa e inflação, percebe-se também grande continuidade.

Além da prioridade atribuída à distribuição de renda, relacionada à variável do núcleo da política “segmento cujo bem-estar deve ser prioritariamente atendido”, verifica-se uma linha de continuidade no que respeita ao papel do Estado na economia, ou, dito de outra forma, à “distribuição de autoridade entre governo e mercado”, nos termos de outra variável daquele núcleo.

Mas no caso das prioridades de valores básicos para enfrentar a inflação é inevitável pensar na derrota de 1994 e na experiência de estabilização monetária do Plano Real como fatores de aprendizado politicamente orientado responsáveis pela aparição da manutenção da estabilidade econômica como valor central no programa de 2006.

QUADRO 10 – ESTRUTURA DO SISTEMA DE CRENÇAS DO PT SOBRE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO EM 2006

Núcleo Profundo	Núcleo da Política	Aspectos Secundários
<p>“O sonho de uma nova sociedade, superior à ordem capitalista vigente, diante das enormes tarefas de ser governo, levou a que nossos militantes, dirigentes e líderes maiores tomassem consciência de que a conquista de uma nação soberana e democrática é parte integrante da luta pelo socialismo em nosso país”.</p>	<p>Diagnóstico Básico sobre a Situação: País entrou em novo ciclo de desenvolvimento com distribuição de renda e equilíbrio monetário.</p>	<p>Continuidade às medidas para a constituição de uma economia solidária, estimulando o cooperativismo, as iniciativas autônomas de desenvolvimento local, a auto-gestão, o micro crédito e ampliando a participação dos trabalhadores na economia.</p>
<p>“O século XX nos legou revoluções que não foram capazes de construir uma alternativa socialista democrática. O desafio que temos pela frente neste novo século é o de reconstruir uma alternativa socialista libertária”.</p>	<p>Estratégias básicas para alcançar os valores centrais: aprofundar políticas de crescimento voltadas à construção de um grande mercado de bens de consumo de massas com distribuição de renda e redução das desigualdades sociais e regionais.</p>	<p>Ampliação das oportunidades de emprego, trabalho e renda, especialmente por meio de medidas que impulsionem os investimentos públicos e privados mais intensivos em mão de obra, com ênfase nas micro e pequenas empresas.</p>
<p>O Socialismo Petista propugna o “respeito ao Estado democrático de direito e a combinação da democracia representativa com a construção de um espaço público que garanta formas de participação cidadã capazes de garantir o controle do Estado pela sociedade. O socialismo petista implica práticas republicanas inseparáveis da democracia”.</p>	<p>Segmento cujo bem-estar deve ser prioritariamente atendido: população mais pobre e excluída.</p>	<p>Ações de regulação que garantam as condições para o investimento privado necessário ao desenvolvimento do País, além de novas alterações na legislação que favoreçam o ambiente para investimento.</p>
<p>“O socialismo petista pressupõe a construção de uma nova economia na qual convivam harmonicamente crescimento com distribuição de renda. Para tanto, é fundamental reabilitar o papel do Estado no planejamento democrático da economia. (...) admite a coexistência de várias formas de propriedade: estatal, pública não-estatal, privada, cooperativas e formas de economia solidária. No caso brasileiro ganha especial importância o aprofundamento da reforma agrária e a relação a ser estabelecida entre a agricultura familiar e a agricultura de caráter empresarial”.</p>	<p>Distribuição de autoridade entre Governo e Mercado: fortalecimento da iniciativa do Estado, das empresas estatais e do sistema financeiro público, por sua capacidade indutora do desenvolvimento.</p> <p>Prioridades de valores básicos para enfrentar inflação e vulnerabilidade externa: manutenção da estabilidade econômica e melhoria da relação dívida/PIB, para reduzir a vulnerabilidade externa.</p>	<p>Políticas industriais, de inovação tecnológica e de estímulo às exportações, de incentivo às micro e pequenas empresas.</p> <p>Políticas de combate à concentração regional e social de renda e riqueza.</p>

6.3 A Trajetória Programática do PT à luz do RCD.

Examinada à luz dos princípios e hipóteses fundamentais do Referencial Teórico das Coalizões de Defesa, a trajetória programática do PT revela a satisfatória e promissora possibilidade de aplicação desse referencial teórico e metodológico para a análise de mudanças programáticas em partidos políticos, como empreendida aqui.

Em primeiro lugar, a adoção do subsistema ou domínio de política como principal unidade agregada de análise – no presente caso o domínio da política de desenvolvimento do País – revelou-se particularmente profícua, ao permitir identificar as matrizes teóricas e principais heranças intelectuais do sistema de crenças petista e contribuir para o entendimento da formação do pensamento econômico do partido.

A premissa do RCD de que os atores sociais e políticos possuem uma estrutura de objetivos complexa, em que atuam filtros de percepção, consistentes em sistemas de crenças organizados em múltiplas camadas, também se mostrou satisfatoriamente operacional, especialmente ao se tentar compreender as razões dos alinhamentos político-partidários e das correspondentes coalizões de defesa no período da crise do nacional-desenvolvimentismo, culminada com o golpe de Estado de 1964.

Também a hipótese do aprendizado orientado pela política pública como uma fonte importante das mudanças nessa política, revelou-se razoavelmente consistente, especialmente no caso da principal mudança programática do PT haver ocorrido a partir de 1995, e não antes, como se viu na seção anterior.

Outra hipótese do RCD revelada consistente, tanto no debate econômico pré-64 quanto no debate econômico atual, foi a da existência de coalizões de defesa, como meios de agregação de um largo número de atores de diferentes instituições em múltiplos níveis de governo, que procuram manipular instituições governamentais e outras para alterar seus comportamentos, num esforço para atender aos objetivos dos seus respectivos sistemas de crenças.

Como vimos no capítulo 2 (seção 2.1.4) a primeira hipótese do RCD sobre coalizões de defesa supõe que na maioria das controvérsias em um subsistema de política, em que crenças do núcleo da política estão em disputa, a conformação

entre aliados e adversários tende a se manter estável por períodos de aproximadamente uma década.

Da mesma forma que no período da hegemonia desenvolvimentista a polarização entre liberais e desenvolvimentistas perdurou ao longo de toda a década de 1950, após 1994 a polarização entre as coalizões neoliberal e neodesenvolvimentista, lideradas partidariamente pelo PSDB e pelo PT, se mantém até hoje.

A segunda hipótese supõe que os atores de uma coalizão mostrarão consenso substancial sobre temas do núcleo da política e menos consenso em aspectos secundários. Embora pareça um pouco tautológica – se o cimento das coalizões é o núcleo da política, só haverá coalizão de defesa onde houver acordo substancial sobre o mesmo – a hipótese é útil para alertar sobre as situações em que vivos e acirrados embates sobre aspectos secundários podem obscurecer a concordância de fundo sobre o núcleo da política, razão pela qual se mantém uma coalizão. Foi o que aqui se procurou fazer na reconstituição do debate econômico no período da hegemonia desenvolvimentista e uma das razões para não identificar cada uma das correntes de pensamento econômico distinguidas pela literatura como coalizões de defesa autônomas.

A terceira hipótese do RCD sobre coalizões de defesa prevê que um ator ou coalizão renunciará a aspectos secundários de seu sistema de crenças antes de reconhecer as debilidades do núcleo da política. Um bom exemplo desse processo é a trajetória dos posicionamentos do PT sobre a inflação. Como vimos no Quadro 5, sobre a estrutura do sistema de crenças do partido em seus primórdios, o núcleo da política sobre inflação impunha que o combate a ela deveria priorizar a amenização de seus efeitos sobre os trabalhadores. Isso, de modo geral permaneceu, embora os instrumentos propostos para tal (aspectos secundários) tenham variado bastante, indo da defesa inicial de controle de preços a uma posição voltada à redução das vulnerabilidades externas e ao fortalecimento dos fundamentos macroeconômicos.

Quanto às mudanças decisivas em políticas, as hipóteses do RCD também se apresentaram operacionais na interpretação de pelo menos duas circunstâncias históricas: na passagem da hegemonia desenvolvimentista à hegemonia da nova coalizão liberal-cosmopolita, após o golpe de Estado de 1964 e na migração do PT para o centro do espectro partidário brasileiro.

CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu dialogar criticamente com os estudos que interpretam as mudanças programáticas em partidos como adaptações voltadas à melhoria de seus desempenhos eleitorais ou ao contexto sócio-econômico de sua atuação, destinando pouco ou nenhum papel às ideias e à dinâmica própria do sistema de crenças dos partidos nessas transformações.

A aplicação do referencial teórico e da metodologia das coalizões de defesa permitiu perceber com muito mais clareza o sentido histórico das mudanças programáticas vividas pelo PT, além de situar a construção política e programática desse partido de forma muito mais precisa no contexto histórico do debate econômico brasileiro e das heranças teóricas e políticas do ideário econômico petista.

Ao mesmo tempo possibilitou identificar mudanças e permanências importantes no núcleo da política de desenvolvimento do sistema de crenças do PT ao longo do período. As principais mudanças situaram-se no nível do diagnóstico da situação econômica do País e das estratégias para alcançar os valores centrais do sistema de crenças. Essas mudanças resultaram, em grande parte, das modificações na realidade econômica do País.

Já as dimensões de segmentos cujo bem-estar deve ser priorizado e de distribuição de autoridade entre governo e mercado mantiveram uma percepção similar ao longo do período.

Nesse sentido, confirmou-se a hipótese de que não houve mudança decisiva nas propostas de desenvolvimento que o PT defendeu no período examinado.

O recurso ao referencial teórico das coalizões de defesa mostrou-se também bastante fecundo para compreender e explicar as composições e rearranjos políticos e ideológicos entre as forças sociais e econômicas que se enfrentavam no início dos anos 60 no Brasil. E ajuda a entender algumas faces do desfecho daquele processo político, no golpe de estado de 1964.

Se do ponto de vista da política econômica o golpe significou o fim do modelo nacional-desenvolvimentista, por que atores políticos que compartilhavam valores comuns de defesa do capitalismo na antiga coalizão desenvolvimentista

passaram a campos opostos, enquanto os socialistas aliavam-se aos nacional-desenvolvimentistas?

A análise das estruturas dos sistemas de crenças dessas correntes, especialmente dos respectivos núcleos da política permitiu compreender aquela circunstância, justamente por ser o núcleo da política e não o núcleo profundo do sistema de crenças o cimento das coalizões de defesa. Por isso a coalizão nacional-desenvolvimentista incluía os socialistas, mas excluía os desenvolvimentistas não nacionalistas.

Um possível desdobramento teórico disso é a reavaliação de uma concepção tradicional de ideologia, insuficiente para explicar esse tipo de situação histórica, podendo o RCD contribuir com o aprimoramento dos estudos sobre ideologia e comportamento partidário, com uma concepção muito mais sofisticada e realista do sistema de crenças nessas organizações, e, conseqüentemente, mais explicativa e operacional.

Quanto à hipótese do aprendizado politicamente orientado, revelou-se válida especialmente para ajudar a explicar algumas mudanças programáticas verificadas, especialmente a migração política do PT para o centro do espectro político-partidário brasileiro após sua derrota nas eleições de 1994.

O recurso à abordagem das coalizões de defesa permitiu verificar que as propostas de política econômica apresentadas pelo candidato do PT às eleições presidenciais de 1989 a 2006 guardam parentesco significativo com o ideário nacional-desenvolvimentista, especialmente quanto à ênfase na intervenção estatal, como indutora do desenvolvimento e nos mecanismos regulatórios do mercado.

Assim, por exemplo, quanto às políticas para o crescimento econômico, caminha-se gradualmente de uma posição reivindicacionista, pautada pela origem sindical do partido para uma muito mais focada em aspectos macroeconômicos, como ampliação do crédito, políticas industriais e reforma trabalhista, voltada à maior formalização do mercado de trabalho.

Pode-se afirmar que embora o PT tenha surgido fazendo uma apreciação bastante desfavorável sobre o nacional-desenvolvimentismo, com um balanço bastante negativo dos seus resultados econômicos e sociais, o partido nunca chegou a formular uma proposta de política econômica que rompesse totalmente

com os pressupostos daquela ideologia e, mais ainda, aproximou-se significativamente deles ao longo de sua trajetória.

O recurso metodológico à identificação do sistema de crenças revelou-se um instrumento bastante valioso para melhor compreender uma série de posicionamentos do PT ao longo de sua história, posicionamentos que costumam ser explicados de modo insatisfatório, como a dura oposição ao Governo Sarney e ao Plano Cruzado, concebido por economistas de esquerda do PMDB, oposição frequentemente atribuída ao sectarismo e ao principismo do partido nos seus primeiros anos.

A limitação teórica desse tipo de explicação fica evidente quando nessas mesmas interpretações se apontam as contradições e heterogeneidades do petismo e a composição heteróclita do partido: como explicar que um partido heterogêneo, estilizado em tendências internas, “partido ao meio” e ambíguo em suas posições possa ser ao mesmo tempo sectário e principista? Sectário em favor de qual de suas seitas? Principista em favor de qual de seus contraditórios princípios?

A identificação da estrutura do sistemas de crenças do PT e de sua trajetória ajudou a contornar tais impasses teórico-interpretativos.

Já se disse muitas vezes que o PT tomou o lugar, na história do Brasil, que poderia ter sido do PCB. Muito já se falou também que o verdadeiro partido social-democrata no Brasil de hoje não é o PSDB, mas o PT. Mas a trajetória das propostas econômicas do partido, analisada à luz do referencial teórico das coalizões de defesa e da tradição nacional-desenvolvimentista, sugere reconsiderar o significado do PT na história da esquerda brasileira e percebê-lo como um herdeiro, ainda que com inúmeras e consideráveis diferenças, da tradição trabalhista do velho PTB.

Finalmente, uma reflexão sobre o lugar do PT na construção da democracia no Brasil. O PT nasceu como uma grande novidade no cenário político e partidário nacional, uma verdadeira “anomalia” (Keck, 1991), portador de sonhos e esperanças de miríades de movimentos sociais que encontraram nele seu canal de expressão institucional.

A experiência do poder deixou marcas indeléveis no partido. Muitos consideram que ele já se tornou, ou caminha a passos rápidos para se tornar mais

um partido como qualquer outro e sua adaptação às estruturas viciadas da política institucional brasileira seria um dos indícios desse destino inevitável.

Outro indício seria seu processo de moderação programática, pelo qual muitos dos sonhos revolucionários e igualitaristas que animaram sua fundação foram ficando pelo caminho.

Mas se a existência de partidos revolucionários ou “anti-sistema” expressa um problema constitucional não resolvido do sistema político, ao não incorporar as massas à política, como vê Reis (2000), podemos pensar que a moderação programática do PT pode não ter feito bem aos sonhos socialistas do partido, mas, certamente, fez muito bem à democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

1. ABERS, Rebecca N. **Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil.** Colorado, Lynne Rienner, 2000.
2. ALENCAR, Chico. **Dois Anos de Governo Lula: a Metade e nossas Metas de Esperança.** Revista Teoria & Debate, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, fevereiro/março de 2005.
3. ALMEIDA, Gelsom. **Estado, Relações de Poder e Sociedade no Primeiro Programa Econômico do PT.** Revista Tempos Históricos, vol. 10, Unioeste, Cascavel, 2007.
4. AMARAL, Oswaldo E. do. **A Estrela não é mais Vermelha.** As Mudanças do Programa Petista nos Anos 90. São Paulo, Garçon, 2003.
5. ANDERSON, Perry. **Introdução.** Em ANDERSON, Perry e CAMILLER, Patrick. "Um Mapa da Esquerda na Europa Ocidental". Rio de Janeiro, Contraponto, 1996.
6. ÁRABE, Carlos H. G. **Desenvolvimento Nacional e Poder Político. O Projeto do Partido dos Trabalhadores em um Período de Crise.** Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada à Unicamp. Campinas, 1998.
7. ARAÚJO, Suely M. V. G. de. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas.** Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília-UnB, Brasília, 2007.
8. AZEVEDO, Clovis Bueno de. **A Estrela Partida ao Meio.** Ambiguidades do Pensamento Petista. São Paulo, Entrelinhas, 1995.
9. AZEVEDO, Fernando. **Mídia e Democracia no Brasil.** Opinião Pública, Campinas, Unicamp, Cesop, vol. 12, nº 1, 2006.
10. BAIA, Paulo Fernandes. **A Economia Política do Partido dos Trabalhadores. Um Estudo sobre o Discursos Petista (1979 – 1994).** Dissertação de Mestrado em Economia Política apresentada à PUC de São Paulo em 1996.
11. BIDERMAN, Ciro, et alli. **Conversas com Economistas Brasileiros.** São Paulo, Editora 34, 1996.
12. BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro. O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro, IPEA, 1988.
13. _____. **Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal – Uma Resenha.** Em BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.) "Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal". Rio de Janeiro, Record, 2000.
14. _____ e MUSSI, Carlos (orgs.). **Políticas para a Retomada do Crescimento.** Brasília, IPEA/CEPAL, 2002.
15. BLACKBURN, Robin (org.). **Depois da Queda.** O Fracasso do Comunismo e o Futuro do Socialismo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
16. BOBBIO, Norberto. **Qual Socialismo?** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987. (3ª Ed.).
17. _____. **Direita e Esquerda – Razões e Significados de uma Distinção Política.** São Paulo, UNESP, 1995.

18. _____ et alli (orgs.). **Dicionário de Política**. Brasília, EdUnB, 1992.
19. BONAFONT, Laura C. **Redes de Políticas Públicas**. Madri, Siglo XXI, 2004.
20. BOSCHI, Renato. **Capacidades Estatais e Políticas de Desenvolvimento no Brasil**. Em MELO, C. e SÁEZ, M. (orgs.). "A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século XXI". Belo Horizonte, UFMG, 2007.
21. BRAGA, Márcio Bobik. **Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL**. São Paulo: Cadernos PROLAM/USP, n. 01/2002. 2002.
22. _____. **Prebisch era realmente contra o livre comércio? Considerações sobre as origens do pensamento estruturalista**. FEA-RP/USP Texto para Discussão Série Economia TD-E / 02 – 2008.
23. BRANDÃO, Marco Antonio. **O Socialismo Democrático do Partido dos Trabalhadores. A História de uma Utopia (1979-1994)**. São Paulo, Annablume, 2003.
24. BRASIL. **7 Anos do Real. Estabilidade, Crescimento e Desenvolvimento Social**. Brasília, Presidência da República, 2001.
25. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Coord.). **Populismo Econômico. Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina**. São Paulo, Nobel, 1991.
26. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do ISEB e da CEPAL à Teoria da Dependência**. Em TOLEDO, Caio (org.). "Intelectuais e Política no Brasil: A Experiência do ISEB". Rio de Janeiro, Revan, 2005.
27. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O Paradoxo da Esquerda no Brasil**. São Paulo, Novos Estudos, Cebrap, nº 74, março de 2006.
28. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e DINIZ, Eli. **Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político**. São Paulo, Novos Estudos, Cebrap, nº 84, julho de 2009.
29. BUDGE, Ian. **The Internal Analysis of Election Programmes**. Em BUDGE, Ian et alli (orgs.). "Ideology, Strategy and Party Change". New York, Cambridge University Press, (1ª ed. 1987), 2008.
30. CAMPOS, Roberto. **A Lanterna na Popa**. Rio de Janeiro, Topbooks, 1994.
31. CANO, Wilson. **Instituto de Economia da Unicamp: Notas sobre sua Origem e Linhas Gerais de sua Evolução**. Em SZMRECSÁNYI, T. e COELHO, F (orgs.). "Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo". São Paulo, Atlas, 2007.
32. CARDOSO, Fernando H. e FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, 1970.
33. CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª ed. 1978.
34. CARDOSO DE MELLO. João Manuel. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo, Brasiliense, 1988.

35. CARVALHO, Carlos Eduardo. **Tentação Reformista - Medo (e gosto) de Pecar**
36. CHAUI, Marilena. **PT “Leve e Suave?”**. Em SADER, Emir (org.) “E Agora PT? Caráter e Identidade”. São Paulo, Brasiliense, 1986.
37. _____. **Democratização e Transparência: a Tarefa do PT Contra a Despolitização e pela Construção de uma Ética Pública**. Em Guimarães, Juarez (org.) “Leituras da Crise: Diálogos sobre o PT, a Democracia Brasileira e o Socialismo”. São Paulo, Perseu Abramo, 2006.
38. COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo. Um Brasil para Todos**. São Paulo, 2002.
39. COUTO, Cláudio Gonçalves. **O Desafio de ser Governo: o PT na Prefeitura de São Paulo**. São Paulo, Paz e Terra, 1995.
40. COUTINHO, Maurício Chalfin. **Incursões Marxistas**. Em SZMRECSÁNYI, T. e COELHO, F (orgs.). “Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo”. São Paulo, Atlas, 2007.
41. DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90. Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 2004.
42. D’ARAÚJO, Maria Celina. **Sindicatos, Carisma e Poder**. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
43. DeLEON, Peter. **The Stages Approach to the Policy Process: What Has it Done? Where Is it Going?** Em SABATIER, Paul (Ed.). “Theories of the Policy Process”. Colorado, Westview Press, 1999.
44. DIMENSTEIN, G. e SOUZA, J. **A História Real**. São Paulo, Ática, 1994.
45. DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula**. Trabalho apresentado no Seminário “La esperanza venció al miedo? Una evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil”, promovido pelo Centro de Estudios Brasileños (Ceb) de la Universidad de Salamanca, entre os dias 23 e 25 de fevereiro de 2005.
46. DI TELLA, Torcuato. **History of Political Parties in Twentieth-Century Latin America**. New Brunswick, Transaction Books, 2004.
47. DREIFUSS, René. **1964. A Conquista do Estado**. Petrópolis, Vozes, 1987.
48. DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Brasília, EdUnB, 1980.
49. EVERA, Stephen van. **Guide to Methods for Students of Political Science**. Ithaca, Cornell University Press, 1997.
50. FAJNZILBER, Fernando. **Industrialização na América Latina: da “Caixa Preta” ao “Conjunto Vazio”**. Em BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.) “Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal”. Rio de Janeiro, Record, 2000.
51. FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. São Paulo, Globo, 5ª ed. 2006.
52. FERREIRA, Jorge (org.). **O Populismo e sua História**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

53. FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, FGV, 1999.
54. _____ . **Poder de Agenda na Democracia Brasileira: Desempenho do Governo no Presidencialismo Pluripartidário**. Em SOARES, Glaucio e RENNÓ, Lúcio. "Reforma Política. Lições da História Recente". Rio de Janeiro, FGV, 2006.
55. FLEISCHER, David. **Os Partidos Políticos**. Em Avelar e Cintra. Sistema Político Brasileiro. São Paulo, Unesp/Adenauer, 2007.
56. FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil**. São Paulo, Pesquisa & Debate, PUC/SP, vol. 15, n. 2 (26), 2004.
57. FRANÇA, Étienne F. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política de Controle de Drogas Ilícitas no Brasil, no Período 1998/2000**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília-UnB, Brasília, 2002.
58. GADOTTI, Moacir e PEREIRA, Otaviano. **Pra que PT. Origem, Projeto e Consolidação do Partido dos Trabalhadores**. São Paulo, Cortez, 1989.
59. GARCIA, Marco Aurélio. **A Social-Democracia e o PT**. São Paulo, Revista Teoria & Debate, nº 12, 1990.
60. GARÓFALO, Gilson e RIZZIERI, Juarez. **O Departamento de Economia da FEA/USP e o Pensamento Econômico Brasileiro**. Em SZMRECSÁNYI, T. e COELHO, F (orgs.). "Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo". São Paulo, Atlas, 2007.
61. GEORGE, Alexander & BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Science**. Cambridge, MIT Press, 2004.
62. GERRING, John. **Party Ideologies in America – 1828/1996**. New York, Cambridge University Press, 1998.
63. GLYN, Andrew. **Social Democracy in Neoliberal Times**. Nova York, Oxford University Press, 2001.
64. GIDDENS, Anthony (org.). **O Debate Global sobre a Terceira Via**. São Paulo, UNESP, 2007.
65. GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1989.
66. GREMAUD, Amaury. et alli. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo, Atlas, 1996.
67. GOLDENSTEIN, Lídia. **Repensando a Dependência**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.
68. GORENDER, Jacob. **Combate nas Trevas**. São Paulo, Ática, 1987.
69. GORENDER, Jacob. **Hegemonia Burguesa – Reforçada pela Prova Eleitoral de 94**. São Paulo, Revista Crítica Marxista, Brasiliense, 1995.
70. GOUREVITCH, Peter. **Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices**. Em HALL, Peter (org.). "The Political Power of Economic Ideas". Princeton, Princeton University Press, 1989.

71. HALL, Peter (org.). **The Political Power of Economic Ideas**. Princeton, Princeton University Press, 1989.
72. HUNTER, Wendy e POWER, Timothy. **Recompensando Lula. Poder Executivo, Política Social e as Eleições de 2006**. Em MELO, C. e SÁEZ, M. (orgs.). "A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século XXI". Belo Horizonte, UFMG, 2007.
73. IANNI, Octavio. **O Colapso do Populismo no Brasil**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 5ª ed. 1987.
74. IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 4ª ed. 1986.
75. JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1969.
76. JOHNSON, Janet B. & REYNOLDS, H. T. **Political Science Research Methods**. Washington, CQPress, 2005.
77. KECK, Margaret. **A Lógica da Diferença: O Partido dos Trabalhadores na Construção da Democracia no Brasil**. São Paulo, Ática, 1991.
78. KLAMER, Arjo. **Conversas com Economistas**. São Paulo, Edusp, 1988.
79. LACERDA, Alan de. **O PT e a unidade partidária como problema**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, 2002, pp. 39 a 76.
80. LEVITSKY, Steven. **Organization and Labor-Based Party Adaptation**. World Politics 54 (October 2001), 27-56.
81. _____. **Transforming Labor-Based Parties In Latin America**. New York, Cambridge University Press, 2003.
82. LIMA, Ralph Emerson Machado de. **Lula A.C. – D. C. Política Econômica antes e depois da "Carta ao Povo Brasileiro"**. São Paulo, Annablume, 2007.
83. LIMA, Venício A. de. **Mídia. Crise Política e Poder no Brasil**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2006.
84. LINDEN, Marcel van der. **Metamorfoses da Social-democracia Europeia**. Em FORTES, A. (org.) História e Perspectivas da Esquerda. São Paulo, Perseu Abramo, 2005.
85. LOUREIRO, Maria Rita. **Os Economistas no Governo**. Rio de Janeiro, FGV, 1997.
86. LUZ, Nícia Vilela. **A Luta pela Industrialização do Brasil**. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.
87. LYNE, Mona. **Parties as Programmatic Agents. A Test of Institutional Theory in Brazil**. Party Politics, vol. 11, nº 2, 2005, pp. 193-216.
88. MACHADO, João. **Debate Econômico na Campanha Lula**. São Paulo, Revista Teoria e Debate, dez/1994.
89. MAGALHÃES, João Paulo. **Vinte Anos de Pensamento Econômico no Brasil**. Em MAGALHÃES *et alli* (orgs.) "Vinte Anos de Política Econômica". Rio de Janeiro, Contraponto, 1999.

90. MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em Novas Democracias. O Caso do Brasil**. Rio de Janeiro, FGV, 2001.
91. MANKIW, Gregory. **Introdução à Economia**. Rio de Janeiro, Campus, 1999.
92. MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 29. São Paulo, 1995, pp. 5-34.
93. MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira**. Petrópolis, Vozes, 1987.
94. _____. **Pensamento Econômico Brasileiro de 60 a 80: Os Anos Rebeldes**. Petrópolis, Vozes, 1997.
95. _____. **Marxismo na Economia Brasileira**. Em SZMRECSÁNYI, T. e SUZIGAN, W. "História Econômica do Brasil Contemporâneo". São Paulo, Edusp/Hucitec, 2002.
96. _____. e REGO, José Márcio. **Conversas com Economistas Brasileiros II**. São Paulo, Editora 34, 1999.
97. MEDINA, Juan Abal. **Elementos Teóricos para El Análisis Contemporáneo de los Partidos Políticos: un reordenamiento delo campo semántico**. Em CAVAROZZI, M. & MEDINA, J. "El Asedio a la Política – Los Partidos Latinoamericanos em la Era Neoliberal". Rosario, HomoSapiens, 2002.
98. MELO, Carlos Ranulfo. **Sistema Partidário, Presidencialismo e Reforma Política no Brasil**. Em SOARES, Glaucio e RENNÓ, Lúcio. "Reforma Política. Lições da História Recente". Rio de Janeiro, FGV, 2006.
99. MENEGUELLO, Rachel. **PT. A Formação de um Partido. 1979 – 1982**. São Paulo, Paz e Terra, 1989.
100. _____. **El Impacto de la Democratización del Estado en el Desarrollo de los Partidos Brasileños (1985 – 1998)**. Em CAVAROZZI, M. & MEDINA, J. "El Asedio a la Política – Los Partidos Latinoamericanos em la Era Neoliberal". Rosario, HomoSapiens, 2002.
101. _____. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo**. São Paulo, Paz e Terra, 2002A.
102. MERCADANTE, Aloizio. **Plano Real e Neoliberalismo Tardio**. Em MERCADANTE, Aloizio. (org.). "O Brasil Pós-Real. A Política Econômica em Debate". Campinas, Unicamp, 1998.
103. MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília, EdUnB, 1982.
104. MIGUEL, Luis Felipe. **Política e Mídia no Brasil**. Brasília, Plano, 2002.
105. MIGUEL, Luis Felipe e MACHADO, Carlos. **Um Equilíbrio Delicado: a Dinâmica das Coligações do PT em Eleições Municipais**. Rio de Janeiro, Dados, vol. 50, nº 4, 2007.
106. NERI, Marcelo. **Atlas do Bolso do Brasileiro**. Rio de Janeiro, FGV/IBRE/CPS, 2009.
107. NEVES, Lucília. **Trabalhismo, Nacionalismo e Desenvolvimentismo**. Em FERREIRA, Jorge (org.). "O Populismo e sua História". Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

108. NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York, Cambridge University Press, 1990.
109. NOVE, Alec. **A Economia do Socialismo Possível**. São Paulo, Ática, 1989.
110. NUNES, Selene. **Política Fiscal. Em Cima do Muro: entre o Ajuste Fiscal e o Avanço Social**. Em “A Era FHC e o Governo Lula: Transição?”. Brasília, Inesc, 2004.
111. NYLEN, William. **The Making of a Loyal Opposition. The Worker’s Party (PT) and the Consolidation of Democracy in Brazil**. Em KLINGSTONE, P & POWER, T. “Democratic Brazil. Actors, Institutions and Processes. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000.
112. OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
113. OLIVEIRA, Francisco. **Qual é a do PT?** Em SADER, Emir (org.) “E Agora PT? Caráter e Identidade”. São Paulo, Brasiliense, 1986.
114. _____. **A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista**. Petrópolis, Vozes, 1988.
115. _____. **A Economia da Dependência Imperfeita**. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
116. OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. Oeiras, Celta, 1988.
117. ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio Cláudio. **Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961**. Em ABREU, Marcelo (org.) “A Ordem do Progresso. Cem Anos de Política Econômica Republicana – 1889-1989”, Rio de Janeiro, Campus, 1989.
118. OSTROM, Elinor. **An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework**. Em SABATIER, Paul (Ed.). “Theories of the Policy Process”. Colorado, Westview Press, 1999.
119. PAIVA, Suzana. **Estratégias de Política Industrial e Desenvolvimento Econômico. Ideias e Ideais de Fernando Fajnzylber para a América Latina**. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp. Campinas. 2006.
120. PALOCCI, Antônio. **Sobre Formigas e Cigarras**. Rio de Janeiro, Objetiva, 2007.
121. PANEBIANCO, Ângelo. **Modelos de Partido**. Organização e Poder nos Partidos Políticos. São Paulo, Martins Fontes, 2005.
122. PARSONS, Wayne. **Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. México, Flacso, 2007.
123. PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Nova República. Contribuição ao Governo do Presidente Tancredo Neves**. Brasília, Assessoria Parlamentar do PMDB, 1985.
124. PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O PT e a Economia. Projeto de Programa Econômico do PT**. Suplemento Especial do Jornal dos Trabalhadores, nº 1. São Paulo, outubro de 1982.
125. PARTIDO DOS TRABALHADORES. **As Bases do Plano Alternativo de Governo – Síntese Popular**. 1989. Em:

<<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/wfdownloads/viewcat.php?cid=12>>, acesso em 20/04/2008.

126. _____. **Lula Presidente. Uma Revolução Democrática no Brasil. Bases do Programa de Governo.** 1994. Em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/wfdownloads/viewcat.php?cid=12>>, acesso em 20/04/2008.

127. _____. **Partido dos Trabalhadores. Resoluções de Encontros e Congressos.** São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 1998.

128. _____. **União do Povo – Muda Brasil. Diretrizes do Programa de Governo.** 1998A.

129. _____. **Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente. Um Brasil para Todos.** São Paulo, 2002.

130. _____. **Lula Presidente. Programa de Governo 2007 / 2010.** 2006.

131. _____. **Resoluções do 3º Congresso Nacional do PT.** São Paulo, 2007.

132. PEDROSA, Mario. **Sobre o PT.** São Paulo, Ched, 1980.

133. POMAR, Valter (org.) **Socialismo ou Barbárie. Documentos da Articulação de Esquerda.** São Paulo, Viramundo, 2000.

134. PRESSER, Mário. **Ecletismos em Dissenso: Uma comparação das Propostas dos Neoestruturalistas da PUC-RJ e dos Keynesianos da Unicamp.** Em SZMRECSÁNYI, T. e COELHO, F (orgs.). “Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo”. São Paulo, Atlas, 2007.

135. PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social Democracia.** São Paulo, Companhia das Letras, 1989.

136. REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e Utopia. Teoria Política e Sociedade Brasileira.** São Paulo, EDUSP, 2000.

137. REIS Fº, Daniel Aarão. **As esquerdas no Brasil: Culturas Políticas e Tradições.** Em “História e Perspectivas da Esquerda”. FORTES, Alexandre (org.), São Paulo, Perseu Abramo, 2005.

138. REIS Fº, Daniel Aarão. **O Partido dos Trabalhadores: Trajetória, Metamorfoses, Perspectivas.** Em “As Esquerdas no Brasil. Volume 3: Revolução e Democracia”. REIS Fº, Daniel e FERREIRA, Jorge (orgs.), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2007.

139. REMMER, Karen. **The Politics of Economic Policy and Performance in Latin America.** Journal of Public Policy. 22, I, 29-59, 2002.

140. RIBEIRO, Pedro José Floriano. **O PT sob uma Perspectiva Sartoriana: de Partido Anti-Sistema a Legitimador do Sistema.** Política & Sociedade, Florianópolis, UFSC, 2004A.

141. _____. **Um Partido em Mutação: A Transformação do PT e seus Reflexos sobre as Campanhas Presidenciais (1989, 2002).** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFSCar. São Carlos, 2004B.

142. _____. **E Michels venceu mais uma: a oligarquização da direção nacional do PT (1980-2009)**. Seminário Intermediário da ABCP. 2009.
143. RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos e Sindicatos**. São Paulo, Ática, 1990.
144. _____ e SADEK, Maria Tereza. **El Brasil de Lula**. Buenos Aires, La Crujía, 2004.
145. RODRÍGUEZ, Octavio. **O Estruturalismo Latinoamericano**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2009.
146. ROTHSTEIN, Bo. **Labor-Market Institutions and Working-Class Strength**. Em "Structuring Politics" – Steinmo, Thelen e Longstreth (eds.). New York, Cambridge, 1992.
147. _____. **Political Institutions. An Overview**. Em "A New Handbook of Political Science" – Goodin e Klingermann (eds.). New York, Oxford, 1998.
148. SABATIER, Paul. **Fostering the Development of Policy Theory**. Em SABATIER, Paul (Ed.). "Theories of the Policy Process". Colorado, Westview Press, 1999.
149. SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank C. (Orgs.). **Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach**. Colorado, Westview Press, 1993.
150. _____. **The Advocacy Coalition Framework – An Assessment**. Em SABATIER, Paul (Ed.). "Theories of the Policy Process". Colorado, Westview Press, 1999.
151. SADER, Emir. **O Anjo Torto. Esquerda (e Direita) no Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 1995.
152. SAMUELS, David. **From Socialism to Social Democracy**. Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil. Comparative Political Studies, Vol. 37, No. 9, 999-1024 (2004).
153. SARTI, Ingrid. **Da Outra Margem do Rio. Os Partidos Políticos em Busca da Utopia**. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2006.
154. SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Brasília, EdUnB, 1982.
155. SCHLAGER, Edella. **Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework**. Policy Sciences 28: 243-270, 1995.
156. SHEPSLE, Kenneth e BONCHEK, Mark. **Analyzing Politics**. Nova York, Norton, 1997.
157. SINGER, Paul. **Desenvolvimento e Crise**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
158. _____. **O Dia da Lagarta. Democratização e Conflito Distributivo no Brasil do Cruzado**. São Paulo, Brasiliense, 1987.
159. _____. **A Batalha Decisiva**. São Paulo, Revista Teoria e Debate, nº 25, junho/agosto de 1994.
160. _____. **Um Governo de Esquerda para Todos**. Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989 – 1992). São Paulo, Brasiliense, 1996.

161. _____. **Entrevista ao autor**, realizada no Gabinete do Professor Singer, no Ministério do Trabalho e Emprego, em 07/01/2010.
162. SINGER, André. **Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro**. São Paulo, EdUSP, 2000.
163. _____. **O PT**. São Paulo, Publifolha, 2001.
164. SOARES, Gláucio. **A Democracia Interrompida**. Rio de Janeiro, FGV, 2001.
165. SOCHACZEWSKI, Antonio Cláudio. **Políticas de Crescimento e o Futuro do Brasil**. Em BIELSCHOWSKI e MUSSI (orgs.). Em "Políticas para a Retomada do Crescimento. Brasília, IPEA/CEPAL, 2002".
166. SOLA, Lourdes. **Ideias Econômicas, Decisões Políticas**. São Paulo, EdUSP, 1998.
167. SORJ, Bernardo. **A Construção Intelectual do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro, Zahar, 2001.
168. SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
169. SOUZA, Lincoln Moraes de. **Crônica de um Partido Anunciado**. Programa e Governos do PT entre 1979 e 2000. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia de Universidade Estadual de Campinas (IEUNICAMP). Campinas, 2004.
170. SOUZA, Maria do Carmo Campello. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 – 1964)**. São Paulo, Alfa-Omega, 1990.
171. SOUZA, J.R.C.; JAYME, F.G. **Restrição ao crescimento no Brasil: uma aplicação do modelo de três hiatos (1970–2000)**. TD2002.003. Belo Horizonte, CEDPLAR/UFMG, 2002.
172. SUPLICY, Eduardo et alli. **Combate à Inflação, Plano Real e Campanha Eleitoral**. São Paulo, 1994.
173. Em SZMRECSÁNYI, Tamás. e COELHO, Francisco (orgs.). **Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo**. São Paulo, Atlas, 2007.
174. TAVARES, Maria da Conceição. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
175. _____. **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil**. Campinas, Unicamp, 1986.
176. THELEN, Kathleen. **Historical Institutionalism in Comparative Politics**. Annual Review of Political Science, 1999. 2:369-404.
177. TOLIPAN, Ricardo e TINELLI, Arthur (orgs.). **A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
178. VIANNA, Luiz Werneck. **Esquerda Brasileira e Tradição Republicana**. Rio de Janeiro, Revan, 2006.
179. WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília, EdUnB, 2004.
180. WEFFORT, Francisco. **O Populismo da Política Brasileira**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

181. WOLINETZ, Steven. **Beyond the Catch-all Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies**. Em Juan Linz, Jose Ramon Montero, and Richard Gunther, (eds.), "The Future of Political Parties". Oxford University Press, 2002, pp. 136-65. Acessado pela Internet, em 15/01/2010, em <http://www.olemiss.edu/courses/pol628/wolinetz02.pdf>
182. WREN, Anne. **Comparative Perspectives on the Role of the State in the Economy**. Em "The Oxford Handbook of Political Economy". New York, Oxford University Press, 2008.
183. YIN, Robert K. **Estudos de Caso. Planejamento e Métodos**. Porto Alegre, Bookman, 2005.
184. ZAHARIADIS, Nikolaos. **Comparing Three Lenses of Policy Choice**. Policy Studies Journal, vol. 26, nº 3, p. 434-448, 1998.