

COMO SE EXPLICA O NEOLIBERALISMO NO BRASIL? UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS ARTIGOS PUBLICADOS NA REVISTA *DADOS*

Lucas Massimo

RESUMO

O artigo analisa a produção bibliográfica publicada pela revista Dados acerca da implantação das reformas orientadas para o mercado no Brasil, durante os anos 1990, com vistas a mapear as diferenças e as semelhanças entre as explicações predominantes nesse periódico. A análise foi realizada por meio da confecção de fichas de leitura para isolar a estrutura lógica da argumentação de cada artigo analisado. A grade de leitura discerniu os seguintes elementos estruturantes: (i) o problema e pergunta de pesquisa; (ii) o objeto; (iii) os objetivos e conclusões, e por fim, (iv) a tese de cada artigo. Por meio do enquadramento de 38 artigos foi possível constituir três famílias de argumentos: a primeira ressalta os argumentos sociológicos, identificando três explicações para as quais a causa das reformas encontra-se na sociedade brasileira. A segunda reúne duas explicações pragmáticas, que postulam a inexorabilidade das reformas orientadas para o mercado. A terceira constitui-se por duas explicações institucionalistas, que procuram nas instituições políticas a causa para a implantação das reformas neoliberais. O artigo revela que as análises das reformas neoliberais no Brasil foram realizadas a partir de dados empíricos ricos e diversificados, mas que, por outro lado, ainda denotam um debate teórico e conceitual bastante incipiente.

PALAVRAS-CHAVE: neoliberalismo; análise bibliográfica; revista Dados; Economia Política brasileira; Sociologia Política brasileira.

I. INTRODUÇÃO: O QUE SÃO REFORMAS NEOLIBERAIS E POR QUE ESTUDÁ-LAS EM UM PERIÓDICO CIENTÍFICO¹

Como se explica a implantação das reformas orientadas para o mercado no Brasil? Como se interpretou o neoliberalismo no Brasil? Por meio de quais operações analíticas, ou, ainda, por meio de quais conexões causais a produção intelectual de sociólogos, economistas e cientistas políticos explica a implantação das reformas? Este artigo propõe algumas repostas por meio da análise de um levantamento bibliográfico sobre as reformas neoliberais. Especificamente, o artigo analisa os textos publicados pela revista *Dados* acerca desse assunto.

Como podemos contextualizar um esforço dessa natureza? Há pelo menos dez anos a produção

intelectual de pesquisadores situados no campo da Ciência Política e áreas afins vem crescendo substancialmente, em um movimento que está diretamente relacionado à expansão dos programas de pós-graduação em Ciência Política no Brasil². O aumento de teses, dissertações, artigos e livros publicados por esses especialistas constituiu um objeto que tem chamado cada vez mais a atenção de pesquisadores que procuram mapear, classificar e discernir os eixos temáticos nos quais se organizam essa produção.

Os recentes levantamentos da produção intelectual na área de Ciência Política não devem ser confundidos com os trabalhos que fazem a história da Ciências Sociais no Brasil em geral (SCHWARTZMAN, 1979; MICELI, 2001; TRINDADE, 2005), e, de modo mais específico, que tratam da constituição da pós-graduação em Ciência Política (LAMOUNIER, 1982; QUIRINO, 1994;

¹ Este artigo é uma versão condensada do segundo capítulo da dissertação de mestrado defendida em abril de 2012 no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do IFCH/Unicamp. Agradeço aos valiosos comentários realizados por Renato Perissinoto, Adriano Codato e Fernando Leite. A versão integral da dissertação foi aceita para a publicação em um livro, editado pela editora Apris, cujo lançamento está previsto para o segundo semestre de 2014.

² Os indicadores de produção científica elaborados pelo comitê de Ciência Política e Relações Internacionais da Capes foram feitos com base em dez programas de pós-graduação em 1999, ao passo que, em 2009, na mesma relação apareciam 26 programas (CAPES, 2013).

FORJAZ, 1997). Esses trabalhos já vêm sendo realizados há pelo menos 40 anos e fazem parte dos esforços empreendidos para fazer a Sociologia do Conhecimento no país, a tal ponto que, ela mesma, já tenha se constituído como uma subárea autônoma da Sociologia, com perspectivas teórico-metodológicas bastante consolidadas e, em certa medida, antagônicas umas em relação às outras³.

Ainda que com algumas semelhanças, a característica mais marcante dessa nova onda de levantamento bibliográfico é sua concentração sobre a produção que aparece em periódicos científicos, em teses e dissertações e em comunicações apresentadas em congressos científicos. Com a disseminação da comunicação científica em meios eletrônicos, ocorreram esforços consistentes para sistematizar essa produção em bancos de dados, com vistas a procurar tendências e padrões da produção intelectual posterior à segunda metade da década de 1990 – esse será, com efeito, um traço marcante que distingue essa nova onda de levantamentos bibliográficos realizados a partir dos anos 2000.

Entre esses trabalhos podemos distinguir pelo menos dois enfoques: o primeiro faz uma taxonomia de alguns elementos básicos de artigos publicados nos periódicos classificados em extratos elevados no *ranking* Qualis, elaborado pela Capes. Trata-se de classificar características dos artigos como, por exemplo, o tipo de metodologia empregada, a natureza das fontes mobilizadas nos artigos e até o perfil dos seus autores, como seu gênero e sua vinculação institucional. Este primeiro enfoque resulta em uma análise morfológica dos artigos que tem sido publicados no Brasil, e seus indicadores assumem um caráter quase que bibliométrico (SOARES, SOUZA & MOURA, 2010; OLIVEIRA, 2011).

O segundo enfoque também procura anotar tendências e regularidades na produção dos periódicos, mas, indo um pouco além das análises estatísticas, esse enfoque lança hipóteses acerca da constituição e configuração de um campo intelectual que nem sempre

coincide com as fronteiras disciplinares da Ciência Política praticada nos programas de pós-graduação mais longevos do país. A diferença do primeiro enfoque, o segundo elabora tipologias capazes de classificar os temas analisados nos artigos – este é o caso dos trabalhos de Fernando Leite, que propõem um cruzamento entre duas dimensões: os temas e as abordagens podem variar em um eixo que oscila do teorismo ao empiricismo, e, na segunda dimensão, a variância ocorre entre o politicismo e o societalismo (LEITE, 2010a; 2010b).

A nossa proposta neste artigo também se insere nesta nova onda de levantamentos bibliográficos realizados a partir da produção de periódicos científicos, mas ela difere do que vem sendo realizado em dois aspectos: em primeiro lugar, este trabalho não analisa toda a produção dos periódicos, mas apenas uma parte dela – no caso da revista *Dados*, selecionamos um décimo do que foi publicado durante o período analisado. Em segundo lugar, sacrificamos a tabulação de uma grande quantidade de artigos em favor de uma exegese dos seus argumentos centrais, detendo-nos, particularmente, sobre a lógica que sustenta as explicações. Com isso escolhemos analisar em profundidade a forma como são construídas as teses e hipóteses mobilizadas na bibliografia para a explicação de um assunto. É importante salientar que essa pretensão não está presente em nenhum dos levantamentos realizados nesses trabalhos que ocorrem a partir da década de 2000, uma vez que, em todos eles, os dados de que parte a análise resultam de uma análise transversal que não toca nos conteúdos dos argumentos de cada artigo.

O foco deste trabalho recai sobre *como são construídas as explicações* sobre o neoliberalismo no Brasil: queremos entender exatamente quais as causas que explicam a ocorrência das reformas, quais os sentidos de suas operações de causalidade, o que explica e o que é explicado em cada artigo. Portanto, a análise da estrutura lógica dos argumentos faz com que o objeto de nossa investigação sejam as explicações que aparecem nos artigos, e não os artigos que aparecem nos periódicos. Consequentemente, não pretendemos elaborar um perfil dos periódicos, descobrir qual perspectiva teórico-metodológica é hegemônica, nem tampouco analisar as tensões que definem esse ambiente.

E por que, afinal de contas, realizar essa pesquisa nos periódicos? Como podemos justificar a escolha da revista *Dados* como fonte de coleta das explicações? Os artigos publicados em uma revista de excelência exprimem, em alguma medida, o que acontece em um determinado campo do conhecimento, já que, tendo

³ Referimo-nos às críticas de André Botelho e Elide Rugai Bastos a Sérgio Micelli (BASTOS & BOTELHO, 2010). Os primeiros, adeptos da sociologia das ideias, enfatizam a importância de ler a obra dos grandes intérpretes do Brasil como um objeto em si, destacando o componente normativo de suas teses, que aparece quando se considera *as ideias como forças políticas em si mesmas*. No campo de Sérgio Micelli, por outro lado, as questões centrais tratam da *origem social dos intelectuais brasileiros*, sua trajetória acadêmica, mas, sobretudo, das relações que se podem estabelecer entre sua origem social, socialização no mundo intelectual e o modo como praticam ciências sociais no Brasil.

sido arbitrados por pares, tais artigos receberam a chancela acadêmica de um corpo de editores e de uma comunidade de avaliadores⁴. Para efeito de síntese, trazemos neste artigo apenas os resultados encontrados em *Dados*, mas durante a pesquisa analisamos textos publicados nas revistas *Economia e Sociedade*, *Lua Nova*, *Revista de Economia Política*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* e *Novos Estudos* – a literatura internacional foi consultada de modo mais circunstancial. Todos esses periódicos publicaram artigos sobre este assunto em particular, a implantação das reformas orientadas para o mercado no Brasil, durante a década de 1990.

Por que propor uma revisão bibliográfica sobre esse assunto se a conjuntura econômica da década de 2010 modificou-se bastante com relação à da década de 1990? Atualmente tem se escrito muito sobre um novodesenvolvimentismo no Brasil (BIANCARELI, 2012). Essas elaborações dialogam diretamente com o velho desenvolvimentismo, que já foi amplamente estudado (BIELSCHOWSKY, 1995), mas quando se referem ao seu imediato sucedâneo, o neoliberalismo, aí reside um impensado, um vazio teórico e conceitual relativo às transformações experimentadas no Brasil durante a década de 1990. Como pretendemos demonstrar, existem algumas fraquezas conceituais associadas ao modo predominante como se pratica a sociologia política no Brasil, e este artigo pretende contribuir para sanar essas deficiências, circunscrevendo as inconsistências verificadas nos estudos sobre o neoliberalismo.

É consenso que na década de 1990 a estrutura sócioeconômica brasileira passou por transformações capazes de superar o nacional desenvolvimentismo, um modelo de crescimento econômico que logrou, em pouco menos de 50 anos, converter uma estrutura econômica centralizada na lavoura, e direcionada para o mercado externo, em uma sociedade predominantemente urbana, dinamizada pelos circuitos da produção industrial (OLIVEIRA, 1976). Essas transformações operam em pelo menos duas dimensões: em um plano extensional, é necessário reverter expectativas de um sem número de agentes econômicos acerca do paradigma de modelo econômico. Cada qual se integra à economia doméstica à sua maneira, determinada pelas peculiaridades do setor em que atua, e da região na qual está situado. E apesar da enorme heterogeneidade, as mais diversas estruturas econômicas domésticas irão, ao longo de

uma década, e com graus diferentes de resistência, conformar-se ao novo ambiente concorrencial. Esse processo implica o desaparecimento de muitas empresas⁵, e isso não seria possível sem uma profunda reorientação dos valores acerca do que é novo e ultrapassado em matéria de desenvolvimento econômico. Por isso as reformas supõem uma profunda mudança de atitudes, comportamentos e expectativas que, operando em um plano intencional, difundirá novos conteúdos afinados à nova modernidade orientada, agora, para o mercado.

Isso deve ser levado em conta para se aquilatar a amplitude e a intensidade da classe de fenômenos discriminados pela expressão “reformas orientadas para o mercado”⁶. Diante disso, consideraremos que esse conjunto de transformações pode ser vislumbrado em um quadro relativamente bem delimitado quando se enfatiza cinco conjuntos de reformas: (i) abertura comercial, que significa a eliminação de alíquotas de importação, a centralização de tarifas alfandegárias e a eliminação ou redução de barreiras não tarifárias; (ii) liberalização financeira, que ocorre por meio da eliminação ou redução dos programas de crédito dirigido, da eliminação dos controles sobre taxas de juros, da reforma da legislação bancária e do mercado de capitais; (iii) liberalização do regime de investimentos estrangeiros, que implica a quebra de monopólios em áreas estratégicas e o fomento aos movimentos de fusões e aquisições, recompondo a malha empresarial doméstica, agora com ampla participação de empresas estrangeiras; (iv) privatizações de serviços públicos e empresas estatais; (v) a desregulamentação do mercado de trabalho, caracterizada pela redução do orçamento de instituições de seguridade social, o fomento à prática de terceirização, a exclusão da excepcionalidade do regime de contratação por tempo determinado, a subcontratação, a disseminação de contratos de aprendizagem e formação. Esse sumário é uma adaptação da lista proposta por Sebastião Velasco e

⁴ Não admitimos no universo ensaios, resenhas, homenagens póstumas, relatórios de pesquisa e comunicações derivadas de congressos científicos.

⁵ Informações disponíveis sobre a reestruturação produtiva indicam que o movimento de concentração da malha empresarial adquire consistência durante a década de 1990, passando de 22 operações fusões e aquisições em 1991 para 169 em 1997 (MIRANDA & MARTINS, 2000, p. 71).

⁶ Existe uma divergência entre os pesquisadores desse assunto sobre as oscilações terminológicas entre a expressão “reformas neoliberais” e “reformas orientadas para o mercado”. A divergência ocorre em torno da eficácia da segunda formulação em descrever as reformas que ocorrem no âmbito das instituições estatais (BOITO JUNIOR, 1999, p. 28). Este artigo não propõe nenhuma discussão conceitual, portanto tomaremos ambas como sinônimos.

Cruz acerca das reformas de ajustes estruturais (VELASCO E CRUZ, 2004).

O artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução. Apresentaremos, na seção II, a nossa grade de leituras, isto é, a ferramenta utilizada para a análise da estrutura lógica da argumentação de cada artigo. No terceiro subitem descrevemos os resultados da análise, discriminando quais são as explicações mais frequentes na produção do periódico e quais são seus nexos causais mais contundentes. No quarto tópico apresentamos duas modalidades de crítica a essas explicações, uma referente aos seus pressupostos lógicos e outra relativa às suas consequências analíticas. Por fim, na conclusão, resumimos o que foi tratado previamente, frisando os limites e o alcance da proposta deste artigo.

II. MATERIAIS E MÉTODOS: A GRADE DE LEITURA

Os cinco itens apresentados acima descrevem o que nos referimos como sendo reformas neoliberais. Eles também foram utilizados como critério para a constituição do universo bibliográfico investigado: selecionamos todos os artigos publicados pela revista *Dados*, entre janeiro de 1990 e dezembro de 2006 (quando encerramos a coleta), que tratavam, direta ou indiretamente, de pelo menos um dos cinco pontos mencionados. Com esse procedimento, constituímos um universo de artigos minimamente representativo da produção intelectual de cientistas políticos, economistas e sociólogos brasileiros, por meio de um critério objetivo, sujeito à validação. Entre janeiro de 1990 e dezembro de 2006, *Dados* publicou 348 artigos – aqui estão reunidas todos os itens mencionados no sumário de cada fascículo. A partir da análise desse material, e da leitura de todos os resumos, detectamos que 38 artigos guardavam alguma relação com os cinco itens da pauta de reformas⁷.

A partir das leituras e releituras de cada um desses artigos, construimos uma grade de leitura para isolar e extrair a estrutura lógica de sua argumentação. Essa grade é formada por três elementos. O primeiro deles é o problema do artigo, e ele procura entender *em que contexto (intelectual) o texto deve ser lido?* Formulando a resposta para essa interrogação em uma frase, elaboramos para cada artigo um *problema*, ou seja, uma frase que expressasse para quais interlocutores o artigo apontava, com quais tipos de

abordagens ele poderia dialogar. Isso revelou-nos o que ordinariamente se conhece pelo tema do artigo. Entretanto, o tema indica a filiação a uma dada corrente, a adoção de uma agenda de pesquisa, a aplicação de uma proposta metodológica, em sentido lato, a pertença a uma comunidade de saber. Isso não é suficiente para precisar a contribuição do artigo à comunidade na qual ele se insere. Para isso, inquirimos a cada artigo qual seria a sua *pergunta de pesquisa*, ou seja, dentro de um dado conjunto de estudos, qual é a pergunta que aquele artigo quer responder, como ele visa contribuir com os autores que estudam o mesmo tema. Problema e pergunta, como ferramentas de análise, adquirem sentido somente em relação uma ao outro, pois a segunda visa especificar o primeiro.

Segundo nossa grade de leituras, aquilo que chamamos de pergunta do artigo – “o que se quer explicar?” – normalmente indica à sua tese, “o que explica?”. O problema mais a pergunta, e a tese, resumem a estrutura lógica da argumentação, um esquema que elaboramos a partir de cada um dos artigos lidos, com a qual pudemos detectar quais as explicações substantivas daquele subconjunto de artigos para a implantação das reformas neoliberais no Brasil, durante a década de 1990.

Essas três ferramentas são mobilizadas em um esforço de interpretação, elaboração e análise que vai além do que está escrito pelos próprios autores; portanto, elas são ferramentas estereis (por serem abstratas) sem a referência direta àquilo que o artigo estuda. Por isso, procuramos registrar em cada texto o seu “objeto”, os seus “objetivos” e suas “principais conclusões”. O objeto é “aquilo que é explicado”. O que o artigo investiga, qual o espaço-tempo daquilo que ele trata, o que de mais importante ele descreve, interpreta ou explica. No objetivo procuramos anotar os pontos de saída do artigo, e nas conclusões procuramos registrar seus principais pontos de chegada, seus achados mais importantes⁸. Esquemáticamente, estes artifícios metodológicos estão resumidos no Quadro 1.

⁷ A menção a pelo menos um dos cinco itens ocorre em 57 resumos, porém, em 19 artigos os fenômenos analisados não faziam referência ao caso brasileiro, por isso eles foram excluídos do universo.

⁸ É importante sublinhar que o que as fichas de leitura registram como “objeto”, “objetivo” e “conclusões” são excertos parafraseados dos artigos, ao passo que “problema”, “pergunta” e “tese” são proposições nossas, em alguma medida arbitrárias, visto que resultam da releitura na qual se assenta nossa análise. Em situações limite, os autores dos artigos poderiam até mesmo discordar dessas proposições. Entretanto, sempre que falarmos em “a tese” do artigo, está-se fazendo referência a uma ideia que elaboramos a partir do texto, e isso deve atenuar o grau de arbitrariedade de nossa interpretação.

QUADRO 1 – MODELO DE FICHA DE LEITURA PARA ANÁLISE DOS ARTIGOS

Problema de pesquisa (tema)	Nesse campo procuramos descrever o que contexto intelectual em que o artigo deve ser lido. Não é apenas o tema, ou o assunto, porque esse campo ajudará, com o campo abaixo, a deduzir a abordagem e a metodologia do autor.
Pergunta	Dentro do problema, qual é a pergunta que o artigo pretende responder? (<i>o que se quer explicar</i>)
Objeto	Aqui se apresenta o quê, exatamente, o artigo descreve, interpreta ou explica. (<i>o que é explicado</i>)
Objetivo	O “objetivo” do artigo é o ponto de partida. Com as conclusões é possível verificar a consistência interna da argumentação, cotejando o que “promete” com aquilo que ele “entrega”.
Principais conclusões	Aqui é cercado o ponto de chegada do artigo, suas conclusões mais relevantes para o problema de pesquisa, ou para os pesquisadores que se trabalham com o mesmo problema. Artigos inconsistentes apresentam defasagens entre o “objetivo” e as “principais conclusões”, e vice-versa.
TESE	No campo TESE procuramos resumir: 1. A tese do autor 2. Se o artigo responde sua pergunta 3. A ideia-força do artigo, seu nexos explicativo mais contundente (<i>o que explica</i>).

FONTE: O autor.

Esse quadro resume a ferramenta de pesquisa utilizada para detectar padrões de argumentação sem incorrer em generalizações infecundas que, a nosso ver, obscureceriam o modo como os autores explicam a implantação das reformas orientadas para o mercado no Brasil durante a década de 1990. Foi possível refinar o universo de 57 artigos previamente selecionados, escolhendo-se os 38 artigos constitutivos do universo bibliográfico analisado.

III. RESULTADOS: TRÊS FAMÍLIAS DE ARGUMENTOS SOBRE A IMPLANTAÇÃO DAS REFORMAS ORIENTADAS PARA O MERCADO

Tendo em vista organizar e sistematizar os nexos de causalidade encontrados na produção da revista *Dados*, procuramos isolar e agrupar os traços mais frequentes que apareceram nas fichas de leitura. Como resultado, classificamos as explicações sobre a implantação das reformas neoliberais no Brasil durante a década de 1990 em três famílias de argumentos: (i) argumentos sociológicos, isto é, aqueles que procuram as causas das reformas na sociedade brasileira; (ii) argumentos pragmáticos, reunindo as explicações que postulam a inexorabilidade das reformas neoliberais e (iii) argumentos institucionalistas, que agregam as explicações segundo as quais as causas das reformas devem ser buscadas nas instituições políticas brasileiras.

A categorização em famílias de argumentos foi realizada a partir da ideia de *semelhança de família*,

uma noção elaborada por Abraham Kaplan proveniente do conceito de “Family Meanings”, que Kaplan apresenta dessa maneira: “Wittgenstein nos provê a metáfora iluminadora da ‘família de significados’: semelhança familiar não trata de alguns atributos definitivos, comuns a todos os membros da Família, mas ao compartilhamento de uns ou outros atributos, suficientes para mostrar a semelhança entre dois membros da Família”⁹ (KAPLAN, 1964, p. 48).

No nosso caso a categorização por famílias é crucial, porque praticamente não existe na produção de *Dados* explicações tipicamente monocausais, vale dizer, explicações simples e lineares, onde o fenômeno A causa, explica ou determina (sozinho) o fenômeno B. Com efeito, isso não ocorre. Entretanto, quando agregadas por famílias, é possível notar que, em uma família de argumentos, normalmente as teses são contruídas de modo similar, ou, de modo mais preciso, as operações lógicas que lhes dão sustentação são bastante semelhantes.

Desse modo, em algumas fichas, a tese do artigo sugere que a fragmentação do empresariado explica a desarticulação da política industrial, enquanto outra

⁹ No original: “Wittgenstein provides us with the illuminating metaphor of a ‘Family of meanings’: family resemblance is not a matter of some definite features common to all the member of the Family, but the sharing of some features or other, enough to show the resemblance, by any two member of the Family” (Nota e Tradução do Revisor).

tese sugere que a profissionalização da representação de interesses explica o sucesso do *lobby* dos industriais no Congresso Nacional. Tanto uma como a outra sugerem que a causa da implantação das reformas neoliberais deve ser buscada na qualidade do empresariado. Ele é fragmentado ou ele é bem articulado? Ao atribuir às qualidades do empresariado doméstico o nexo causal mais contundente para a explicação da implantação das reformas neoliberais, essa tese sugere que se procure na sociedade as explicações desse fenômeno. É diferente das teses que procuram essas causas nas estratégias perseguidas pela Presidência da República, ou na relação entre os poderes Executivo e Legislativo: aqui a explicação concentra-se sobre o que acontece nas instituições políticas, e não na sociedade.

A seguir, apresentaremos em detalhes cada uma das famílias de argumentos encontradas na produção do periódico.

III.1. As explicações sociológicas

A primeira família de argumentos caracteriza-se por procurar na sociedade brasileira as causas que explicam a implantação das reformas neoliberais. Ainda que bastante genérica, essa proposição permite demarcar a diferença com as explicações que investigam nas instituições políticas as causas para as reformas.

Esse quadro fica melhor delineado diante das teses propostas nessa família de argumentos. A explicação sociológica ramifica-se em três modalidades de conexões causais, cada qual explicando a implantação das reformas à sua maneira: a primeira causa da implantação das reformas encontra-se na *qualidade do empresariado doméstico*; conforme a segunda causa, os *conflitos distributivos* explicam a implantação do neoliberalismo no Brasil; a terceira relação de causalidade explica a implantação das reformas a partir da *cultura e dos valores dominantes* na sociedade brasileira durante a década de 1990.

A primeira explicação sociológica procura nas propriedades do empresariado industrial nacional as razões para a implantação das reformas. Aqui as explicações dividem-se em duas teses: uma explica a implantação das reformas a partir da fragmentação e da heterogeneidade da representação política dos interesses industriais, e a outra explica-as a partir da sua unidade em torno de uma bandeira (a redução do “custo-brasil”), e da coerência obtida com profissionalização da representação dos interesses da indústria pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), com o decorrente incremento da eficácia do *lobby* empresarial no Congresso Nacional.

A tese que explica a implantação das reformas neoliberais pela fragmentação do empresariado admite que os empresários compartilhavam, ao final da década de 1980, uma ideologia antiestatal, mas que foram incapazes de organizar um projeto hegemônico a partir dos interesses da indústria. Nessa tese afirma-se ostensivamente que a debilidade da ação política do empresariado deve-se às suas ambiguidades e contradições com relação à pauta das reformas neoliberais¹⁰. E, como consequência dessas ambiguidades, “a falta, por parte dos principais porta-vozes do empresariado, de um projeto de longo prazo, dotado de consistência e coerência internas, contendo as especificações em torno de propostas para as diferentes áreas de problemas, determina a grande diversidade de conflitos quando da implementação de programas globais de que afetam o conjunto da economia” (DINIZ, 1991, p. 354).

Segundo Eli Diniz, essas ambiguidades também se verificam na disputa pelo desenho da organização sindical e dos direitos trabalhistas. Segundo a autora, “os empresários opuseram-se sistematicamente às tentativas de desmantelamento da estrutura corporativa oficial” (*ibidem*), mas perfileram organizada oposição aos principais defendidos pelas Central Única dos Trabalhadores (CUT) e pela Central Geral dos Trabalhadores (CGT)¹¹.

A segunda tese que se ampara nas qualidades do empresariado doméstico como fator explicativo enfatiza exatamente o oposto. Ela observa na profissionalização da representação dos interesses a variável fundamental para o êxito do *lobby* realizado pela CNI no Congresso Nacional.

¹⁰ Expressamente: “Assim, apesar do prevaletimento da posição de abertura ao capital estrangeiro, é possível detectar variações que oscilam do liberalismo radical à defesa da reserva de mercado. Coexistindo com a crítica ao capitalismo cartorial, observou-se, no decorrer do debate público em torno da desregulamentação, considerável resistência, no meio empresarial, à proposta do Estado de eliminar as intervenções para salvar empresas à beira da falência. Ao lado da demanda generalizada pela contenção dos gastos públicos e redução do déficit, considerados como causa fundamental da inflação, não foram infrequentes as ações de oposição sistemática às tentativas de cortar subsídios e rever a política de incentivos. Em alguns casos chegou-se mesmo a solicitar o aumento dos subsídios” (DINIZ, 1991, p. 354).

¹¹ Nas palavras da autora: “Medidas consideradas imprescindíveis pelas lideranças sindicais, como o direito irrestrito de greve, a redução da jornada de trabalho, a estabilidade no emprego, o pagamento em dobro de horas-extras, a extensão da licença à gestante, foram duramente combatidas pelo empresariado, constituindo uma de suas preocupações centrais a tentativa de derrotá-las na fase final da Constituinte” (*idem*, p. 355).

A tese de Mancuso (2004) contrapõe-se à ideia da debilidade do empresariado industrial brasileiro; para verificá-la, o autor mensura a eficácia do lobby realizado pela CNI no parlamento brasileiro. Suas evidências indicam que o empresariado industrial brasileiro é geralmente mais bem-sucedido em suas incursões sobre o campo da política do que parte da literatura faz crer.

Um dos elementos cruciais para a tese da debilidade é a inépcia do empresariado para unificar-se em torno de uma bandeira, como fica mais ou menos explícito nas citações de Eli Diniz. “Em geral, a debilidade que esses trabalhos apontam pode ser entendida como a incapacidade do empresariado industrial em atingir um consenso em torno de objetivos comuns, assim como de mobilizar um apoio decidido para a realização desses objetivos. Na situação particular em que o país se encontra, marcada pela mudança do modelo de desenvolvimento econômico, a debilidade manifesta-se na incapacidade de definir e promover as decisões políticas necessárias para incrementar sua competitividade; em outras palavras, na incapacidade de oferecer um apoio eficaz para a redução do custo Brasil” (*idem*, p. 511)

Segundo Mancuso, a atuação da CNI em favor da redução do custo-brasil alterou esse quadro. Além disso, a abertura comercial realizada ao longo da década de 1990 transformou profundamente as condições de competitividade da indústria brasileira. Esse é um primeiro fator que, nessa tese, condiciona uma mudança nas propriedades do empresariado industrial. Essas transformações no ambiente provocariam um desgaste em um dos pilares da tese da fragmentação do empresariado, pois o comportamento auto-centrado e auto-referido que dizia Eli Diniz seria mais oneroso nesse novo ambiente concorrencial¹².

O segundo elemento que ampara a tese do sucesso do empresariado enfatiza o papel desempenhado pelas entidades empresariais de maior abrangência, como a

CNI e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) na articulação dos interesses do empresariado junto às instâncias decisórias. Por isso, a ideia de profissionalização na representação dos interesses explica o sucesso da mobilização da CNI sobre o congresso nacional¹³.

Os artigos de Mancuso (2004) e Diniz (1991) são duas manifestações de como a explicação sociológica elabora suas teses tendo em conta as transformações que ocorrem na sociedade brasileira. Esse é o traço mais saliente da primeira família de argumentos, que também fica bem nítido quando a explicação ocorre pela via dos conflitos distributivos.

A ideia de conflitos distributivos como causa da implantação das reformas neoliberais aparece na explicação sociológica sob duas ênfases: por um lado conflitos distributivos descrevem predominantemente a *ação dos agentes sociais* e por outro os conflitos distributivos discernem majoritariamente as transformações nas *estruturas sociais* nas quais acontece o conflito de interesses.

A primeira forma de explicação enfatiza a racionalidade dos atores em situação de conflito distributivo (SMITH, 1993). Essa explicação opera em dois tempos: primeiro, desenha-se um cenário onde os padrões de distribuição de recursos políticos reajustam-se em um equilíbrio que combine economia de mercado com consolidação das novas democracias. Em um segundo momento, examina-se como deverá ser o comportamento dos atores mais relevantes nesse novo cenário.

A segunda ênfase da explicação sociológica com causa nos conflitos distributivos discerne majoritariamente as transformações nas estruturas sociais que subjazem os conflitos distributivos.

Chamou nossa atenção a ausência, nesse universo, de investigações sistemáticas sobre as relações de trabalho no Brasil durante a década de 1990. Em apenas dois dos 38 artigos selecionados em *Dados* a implantação das reformas neoliberais é observada por meio dos impactos que ela gera sobre sua base social, no sentido mais amplo – presumindo que nas relações

¹² Nas palavras do próprio autor: “Fragmentado em numerosas ‘coalizões distributivas’, o empresariado industrial empenha os recursos políticos à sua disposição em *rent-seeking* [...], ou seja, para arrancar do poder público toda a sorte de vantagens particulares, tais como tratamento tributário favorecido, crédito subsidiado com taxas de juros diferenciadas, proteção especial contra a competição, entre outras. Os benefícios criados artificialmente por decisões casuísticas como essas são apropriados com exclusividade pelas empresas e segmentos industriais privilegiados. A intenção de agir de forma tão estreita é reforçada pela constatação de que o custo da ação política necessária para alcançar os enormes benefícios exclusivos é sempre menor do que o custo da mobilização da indústria como um todo” (MANCUSO, 2004, p. 512).

¹³ “Essa mobilização é o resultado da confluência entre um processo de natureza econômica, que tornou a competitividade em meta prioritária, e a iniciativa de um ator político – a CNI – que se dispôs a assumir o custo de organizar a ação coletiva do setor e que é capaz de assumir esse custo, seja por ocupar uma posição propícia como entidade de cúpula do segmento, seja por contar com recursos financeiros suficientes, garantidos por seu quinhão na contribuição sindical compulsória paga pelas empresas” (*idem*, p. 514).

de trabalho concatenam-se determinantes advindos da abertura comercial, das privatizações, da reforma do Estado e da liberalização financeira, isto é, supondo que todas essas políticas afetam diretamente o conjunto da população brasileira engajada em algum tipo de relação de trabalho.

No primeiro deles, Adalberto Cardoso analisa as trajetórias ocupacionais de trabalhadores da indústria automobilística em São Paulo entre 1989 e 1995 (CARDOSO, 1998). Entre suas principais conclusões, o autor demonstra como o trabalho industrial para o setor da indústria automobilística no estado de São Paulo é *efêmero*, isto é, uma situação transitiva que não consolida uma profissão. Se perguntando sobre o destino empregatício do trabalhador que perde o emprego na indústria automobilística, o autor argumenta que, mais do que redução líquida dos postos de trabalho, o que tem havido é uma dilapidação pura e simples das habilidades e qualificações dos trabalhadores. No segundo artigo (CARDOSO, 2000), o autor problematiza a hegemonia da *rationale* econômica neoclássica, ao tomar como objeto a lógica interna ao debate econômico hegemônico com relação a duas noções específicas: flexibilidade do mercado de trabalho e empregabilidade.

A terceira operação causal agregada sob a família dos argumentos sociológicos explica a implantação das reformas neoliberais a partir dos *valores predominantes* na sociedade brasileira nesse período. Aqui também as explicações devem ser buscadas na sociedade, mas a causa não está nem nas qualidades do empresariado, nem nos conflitos distributivos, mas nos princípios éticos e morais que orientam as reformas, ou nos valores sociais arraigados seja na população, seja nas elites econômicas.

Tendo como foco as contradições internas à ética burocrática que amparou o projeto neoliberal de reforma do Estado, particularmente o novo gerencialismo, Borges (2000) apresenta a teoria que orientou a reforma do Estado no Brasil, e discute os gargalos inerentes aos fundamentos dessa teoria, a nova economia política ou economia das organizações, identificada nos escritos de Oliver Williamson. Sua crítica baseia-se na ideia de crise moral do Estado – essa ideia é formulada junto ao conceito de Estado Providência, de Pierre Rosanvallon. Basicamente, “crise moral do Estado” exprime a crise de um polo de integração social capaz de contrapor-se aos efeitos socialmente desagregadores do mercado. A tese do autor afirma que o consenso moral formado em torno do gerencialismo agrava a crise moral do Estado.

A terceira explicação que compõe a família de argumentos sociológicos também analisa os valores

predominantes na sociedade brasileira. Essa explicação divide-se em dois ramos: um deles se devota aos valores da população, e outro aos valores das elites políticas sociais

Com relação aos valores da população, a explicação cultural enfatiza o elevado grau de politização do debate econômico entre os brasileiros. Para demonstrá-lo, Andy Baker analisa um *survey*¹⁴ correlacionando opiniões dos entrevistados sobre três temas de política econômica (investimento direto estrangeiro, livre comércio e privatizações) com a avaliação do presidente Fernando Henrique Cardoso. Essa pesquisa revela com clareza que tais opiniões possuem um impacto decisivo na implantação das reformas, isso porque “no lugar de posições incoerentes e aleatórias sobre importantes temas econômicos, os brasileiros associam suas opiniões sobre política econômica ao reino da política, baseando nessas opiniões seus julgamentos sobre o presidente em exercício. Além disso, as avaliações do presidente vão muito além de suas características pessoais e do desempenho da economia sob sua administração” (BAKER, 2002, p. 91).

Com relação aos valores das elites, a explicação cultural afirma que tanto o ritmo como a natureza da transformação econômica explicam-se pelo tipo de consenso ideológico que prevalece acerca da relação entre Estado e mercado. O problema que essa explicação quer resolver é peculiar: “reformas neoliberais sem neoliberalismo” (ALMEIDA, 1996, p. 226). Observando o argumento mais de perto vê-se que, na verdade, o que falta é um consenso em torno do neoliberalismo, uma construção ideológica equivalente ao que fora o desenvolvimentismo.

Nesse argumento, explica-se o ritmo da implantação das reformas neoliberais no Brasil pela ausência de um consenso ideológico em torno do neoliberalismo. Essa fragmentação ideológica, por sua vez, decorreu da lenta erosão da construção ideológica

¹⁴ O texto apresenta uma bateria de informações específicas e detalhadas sobre o *survey*, cujo cômputo geral aponta para o seguinte: “Os resultados deste artigo demonstram que os brasileiros parecem ser tão atentos às políticas públicas quanto os eleitores – mais escolarizados – da América do Norte e da Europa Ocidental. Pelo menos no que diz respeito às avaliações do presidente, muitos brasileiros são altamente racionais, uma vez que (1) são coerentes em suas convicções sobre política econômica; (2) conhecem as convicções do seu presidente; (3) avaliam-no segundo o grau de aproximação entre as políticas por ele apresentadas e as suas próprias convicções. Além disso, contrariamente às percepções de vários estudiosos, os brasileiros menos escolarizados não são menos coerentes ou racionais do que os cidadãos mais escolarizados” (BAKER, 2002, p. 94).

formada em torno do desenvolvimentismo, para a qual a debacle do plano Cruzado desempenharia um papel decisivo¹⁵.

III.2. *As explicações pragmáticas*

A segunda família de argumentos agrega as explicações pragmáticas, vale dizer, que postulam a inexorabilidade das reformas neoliberais. Segundo esse ponto de vista não há alternativa às reformas neoliberais, ainda que se possa conjecturar sobre a forma como elas serão implantadas. Existem duas teses que explicam a implantação do neoliberalismo no Brasil de modo pragmático. A primeira afirma que a causa das reformas neoliberais é a *crise do Estado*, e a segunda procura na *crise de governabilidade* a causa da implantação das reformas neoliberais no Brasil durante a primeira metade da década de 1990.

Como se trata de uma explicação pragmática, a tese da *crise do Estado* (BRESSER PEREIRA, 1991) recusa qualquer proposição teórica sobre a natureza das instituições estatais. Em vez de se perguntar sobre *o que o Estado é*, a tese da crise do Estado concentra-se em detectar por que *ele não está funcionando* “corretamente”. Essa é uma característica muito importante da explicação pragmática. Ela recusa peremptoriamente conceitos teóricos: no máximo a explicação constrói alguns arquétipos de políticas neoliberais, a partir da obra dos principais ideólogos do neoliberalismo, mas tais arquétipos são rapidamente abandonados por serem doutrinariamente neoliberais, e pouco pragmáticos. O raciocínio funciona da seguinte maneira: em primeiro lugar detecta-se a ocorrência de falhas na administração de políticas do Estado nacional – o Estado não consegue administrar seu orçamento, sua moeda, sua dívida etc. Tendo sido detectada a falha, elabora-se o cenário previsto pelo diagnóstico das teorias neoliberais. Esse cenário enseja uma solução neoliberal (o arquétipo), mas essa solução é rapidamente rejeitada porque é excessivamente doutrinária (ou ideológica) e pouco pragmática, isto é, não pode ser executada concretamente nas circunstâncias objetivas do Estado em crise.

¹⁵ Para Maria Hermínia “A primeira tentativa ambiciosa do presidente Sarney de banir a inflação – o Plano Cruzado – incorporava todas as generosas ilusões econômicas da oposição democrática. Procurava promover, simultaneamente, a estabilidade dos preços, a redistribuição de renda e o crescimento econômico. Apoiava-se em uma fé inabalável na capacidade de o Estado conduzir e controlar os processos econômicos. O traumático malogro do Cruzado produziu junto aos economistas profissionais e as elites tecnocráticas a primeira fratura no consenso desenvolvimentista. A partir de então, foi emergindo lentamente um entendimento das complexas relações entre a inflação e a crise fiscal do Estado.” (ALMEIDA, 1996, p. 222).

Parece claro que essa forma atabalhoada de raciocínio expressa a falta de conceitos teóricos, mas para esclarecê-lo, vejamos mais de perto as oscilações do argumento com relação à intervenção do Estado na economia. Afirma Bresser-Pereira: “Entendo que certo grau de intervenção do Estado é necessário para administrar os países capitalistas. Sem ela o crescimento econômico e social sustentado será prejudicado. O mercado é, em grande escala, o melhor coordenador da economia; contudo, ele não é capaz de sozinho alocar recursos e garantir um crescimento satisfatório. Por outro lado, o mercado é uma instituição incapaz de garantir a distribuição de renda. Por isso podemos afirmar que a atitude neoliberal [*sic*] contra a intervenção estatal é essencialmente ideológica. Isso não quer dizer, entretanto, que essa posição esteja simplesmente incorreta. Ao contrário, essa visão conservadora é em muitos casos muito útil. Seu argumento de que a intervenção estatal, ao tentar corrigir as insuficiências da coordenação da economia pelo mercado, acaba provocando distorções ainda piores não pode ser facilmente descartado” (BRESSER PEREIRA, 1991, p. 7)

Afirma-se “o mercado é o melhor coordenador da economia”, mas o que é o mercado? É uma instituição? Qual a sua natureza? Como é formado? Como se transforma e como se conserva? Pode-se remeter esse tipo de questão ao substantivo “intervenção do Estado na economia”, mas mesmo assim o argumento não oferece respostas satisfatórias. Isso acontece porque a família de argumentos pragmáticos opera em um nível tão elevado de generalidade que todas essas questões acabam sendo preteridas, já que a pretensão de pragmatismo da explicação afasta qualquer contraditório de matiz conceitual. O que importa é verificar se a intervenção do Estado na economia funciona ou não¹⁶.

A segunda explicação pragmática é uma versão mais sofisticada do mesmo argumento. A *tese da ingovernabilidade* também está analisando a crise do

¹⁶ Textualmente, isso aparece assim: “Em termos práticos, a intervenção do Estado em um determinado setor da economia tende a ser inicialmente eficaz, isto é, tende a corrigir as insuficiências coordenativas do mercado. Todavia, uma vez que os políticos, os funcionários e os empresários diretamente associados na intervenção raramente concordam sobre o quando deve cessar o processo intervencionista, este tende a se prolongar no tempo e acaba sendo ineficiente. As regulações tornam-se casuísticas; a proteção a certas indústrias deixa de ser provisória, como deveria ser e tende a ser tornar permanente; os gastos estatais e as renúncias fiscais tendem a aumentar a uma taxa muito mais alta do que as receitas do Estado; o déficit e a dívida pública crescem; a ameaça de uma crise fiscal torna-se iminente” (BRESSER PEREIRA, 1991, p. 7).

Estado, mas ela procura dar conta das causas políticas e sociais mais profundas que antecedem a desorganização nas contas públicas. Desse modo, a segunda explicação pragmática concentra seus esforços no círculo vicioso formado entre fragmentação dos interesses setoriais (esse aspecto do argumento é informado pela primeira explicação do argumento sociológico), a perda de capacidade estatal e a consequente inépcia das autoridades econômicas em retomar a coordenação das expectativas entre os agentes econômicos. Esse circuito determinou a ocorrência da hiperinflação por um longo período, e a explicação da governabilidade procura soluções capazes de desarmá-lo.

Diante de tal quadro, não faz sentido munir-se de conceitos teóricos para enfrentar seja a natureza da crise, seja o significado político das soluções possíveis. Esse é o caráter pragmático da explicação: ela urge por soluções práticas, concretas e eficazes. Portanto, as duas versões da explicação pragmática (o argumento da crise do Estado e o argumento da crise de governabilidade) concluem pelo reforço da eficácia do Estado, enfatizando a sua importância na direção do processo de reformas neoliberais. O problema dessa explicação é que seu caráter pragmático impede que ela analise em profundidade o *significado político* da sua proposição central – em uma palavra: quem vai dirigir o aparelho de Estado, e com que propósitos? E quem será contrariado, e através de quais mecanismos? Esse tipo de pergunta invariavelmente remete a explicação para os porquês do neoliberalismo, e esse, ao que parece, é o limite de uma formulação tão genérica como a explicação pragmática. Esse aspecto será retomado no próximo item deste do artigo.

III.3. As explicações institucionalistas

A terceira família de argumentos reúne duas explicações institucionalistas, vale dizer, análises que procuram nas instituições políticas brasileiras as causas para a implantação das reformas orientadas para o mercado na década de 1990. O núcleo dessa explicação afirma que ou as estratégias dos atores ou as regras que definem o seu ambiente institucional explicam a implantação das reformas no Brasil. Por isso, a explicação institucionalista subdivide-se nestas duas causas. Essa diferença fica bem demarcada quando visualizamos os dois blocos de teses.

No primeiro grupo, observamos sete teses que atentam para as estratégias que os atores mobilizaram nesse ambiente.

- (i) A estratégia dos atores explica a formação de políticas públicas (MELO, 1990);

- (ii) O resultado do pleito de 1994 é explicado pela retração do fator programático-ideológico e pela prevalência da aritmética eleitoral no cálculo dos atores político-partidários (RODRIGUES, 1995);

- (iii) A congruência entre os atores estratégicos explica o êxito das privatizações (ALMEIDA, 1999);

- (iv) As reformas neoliberais são explicadas pela habilidade do presidente subjugar os interesses dos Estados na política macroeconômica (SAMUELS, 2003);

- (v) As coalizões transnacionais que emergem da interação entre os atores explica a difusão de modelos de política públicas (MELO, 2004);

- (vi) O governo FHC teve sucesso na reforma da legislação trabalhista porque mobilizou seus recursos legislativos para articular a base no Congresso e isolar atores de veto, dentro e fora do parlamento (DINIZ, 2005);

- (vii) O sucesso e o fracasso da reforma da previdência são explicados pelo êxito do governo em aninhá-la à reforma da tributária, angariando com isso o apoio dos governadores de partidos da oposição (MELO & ANASTASIA, 2005).

Enfatizando as regras que definem o ambiente institucional, temos cinco proposições:

- (i) As regras institucionais do jogo legislativo explicam os resultados econômicos (MONTEIRO, 1991);

- (ii) O tipo de relação Executivo-Legislativo condiciona as políticas de estabilização econômica e ajuste estrutural (SANTOS, 1997);

- (iii) A constituição de 1988 explica o processo de reforma do Estado no Brasil (COUTO, 1998);

- (iv) A guerra fiscal produziu a descentralização da indústria automobilística no Brasil (ARBIX, 2000);

- (v) A estrutura decisória determina o ambiente onde as equipes econômicas atuam após crises cambiais (FAUCHER & ARMIJO, 2004).

A análise detalhada de cada uma dessas 12 proposições não precisa ser retomada agora, mas, apenas a título de ilustração, vejamos mais de perto dois casos de explicações institucionalistas.

A primeira explicação realizada no âmbito da família de argumentos institucionalistas destaca a estratégia perfilada pelos atores mais relevantes. Essa explicação é institucionalista porque não são quaisquer atores cujas estratégias possuem essa propriedade explicativa: são atores que estão, direta ou indiretamente, presentes

nas instituições políticas. Isso fica bem claro quando Samuels (2003) analisa os êxitos e os fracassos das reformas macroeconômicas (e da reforma fiscal em particular) nos governos Fernando Henrique Cardoso, em uma trama que articula as metas perseguidas pela presidência aos interesses dos governadores estaduais.

A tese do artigo sugere que o processo de implantação do Plano Real verifica o poder de influência das subunidades federadas sobre a política macroeconômica no Brasil. A ideia é que a estratégia da administração Cardoso, tanto na presidência como no Ministério da Fazenda consistiu em reverter o desequilíbrio fiscal que advinha dos governos estaduais – isso porque, nos governos Sarney e Collor, os governadores desfrutaram de uma elevada margem de manobra fiscal, uma consequência do contexto favorável à descentralização que aglutinou as forças contra o regime militar ao longo da década de 1980. Segundo Samuels, “embora os economistas advertissem que o descontrole dos gastos públicos estaduais contribuía decisivamente para as dificuldades do governo federal de estabilizar a economia no longo prazo, de Sarney a Itamar Franco nenhum presidente empenhou suficiente capital político para obrigar os governantes estaduais a conter seus gastos e pagar suas dívidas. Em vez disso, os presidentes quase sempre negociavam operações de salvamento das dívidas estaduais em troca do apoio dos governadores aos seus projetos no Legislativo. Em suma, a autonomia política dos estados, aliada a presidentes relativamente fracos, impôs obstáculos à solução dos problemas fiscais brasileiros e impediu o governo federal de promover a estabilidade macroeconômica” (*idem*, p. 810).

O sucesso na estratégia presidencial se explica quando a presidência condiciona o apoio dos governadores às medidas de austeridade fiscal à federalização das dívidas estaduais. Essa tática decorre do poder que os executivos estaduais exercem sobre as bancadas dos seus estados na câmara federal, mas ela também seria a responsável pela deterioração da dívida pública do governo federal. Além disso, a elevação da dívida foi reforçada pela política de juros altos (para atrair investidores estrangeiros, e, ao mesmo tempo, controlar a inflação), que abateu sistematicamente o controle que o governo logrou obter sobre os orçamentos estaduais. “Em suma, o crescimento da relação dívida/PIB no Brasil durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso não foi uma consequência do desregramento dos gastos públicos, mas da própria política de juros e de câmbio do seu governo, e decorreu dos esforços para sanar as finanças da União e dos estados e municípios. Ao contrário do que se poderia esperar, embora a responsabilidade fiscal fosse um objetivo básico do

Plano Real, as políticas do governo federal provocaram a explosão da dívida pública” (*idem*, p. 820).

O que explica esse resultado? As contradições da estratégia perseguida pela Presidência da República na gestão macroeconômica: “Em outras palavras, o êxito do governo FHC em algumas frentes significou, necessariamente, a criação de problemas em outras frentes” (*idem*, p. 828).

A segunda explicação produzida pela família dos argumentos institucionalistas enfatiza as regras nas quais os atores exercem o poder político, as normas que definem que o seu ambiente institucional. A esse respeito, um tema bastante comum entre as explicações institucionalistas é a relação entre Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. O trabalho de Maria Helena de Castro Santos demonstra que a investigação dessa relação pode complexificar o cenário desenhado pela explicação pragmática, produzindo causalidades específicas com as regras institucionais. O texto emprega a abordagem pragmática de Bresser Pereira, Maravall e Przeworski (1993), reconhecendo, logo de início, a inevitabilidade histórica das reformas neoliberais: “Neste artigo, parto do pressuposto que, no Brasil pós-constituente, qualquer que seja a extração ideológica de um governante, a ele se colocarão os mesmos desafios, com pequena margem de manobra no que se refere às soluções propugnadas. Assim, em primeiro lugar, ao governante se imporá, em um mundo globalizado, o ajuste da economia e reforma do Estado em crise” (SANTOS, 1997, p. 335)

Mas essa não é uma explicação pragmática porque esse é apenas o pano de fundo no qual se problematiza a relação Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. Esse problema é apresentado em torno de três desafios que se colocaram para qualquer governante: (i) ajuste da economia e reforma do Estado, (ii) resgate da dívida social e (iii) preservação da ordem democrática.

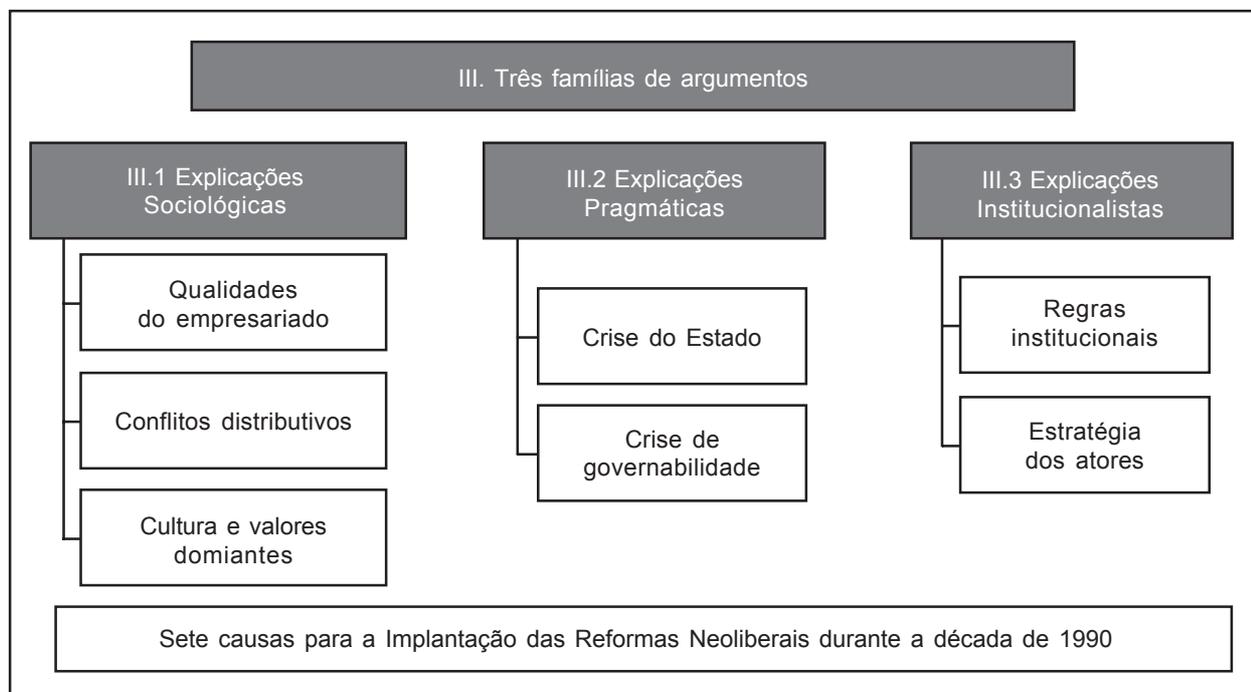
O artigo faz um estudo de caso sobre o processo decisório da política salarial no governo Collor, e da política fiscal nos governos Collor e Itamar. O objetivo é contribuir para o debate conceitual sobre processo decisório no Brasil por meio da articulação da dimensão da formulação das políticas à dimensão da sua implementação. A categoria que a autora introduz para realizar esta articulação vem da ideia de “capacidade governativa”. Essa categoria indica se um sistema político é “capaz de (i) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções e (ii) implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso os meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários” (*idem*, p. 344).

Trata-se de deslocar o olhar sobre as dificuldades no processo de *implementação* de políticas, frequentemente apontado como o *locus* dos gargalos de políticas de ajuste, em favor de uma abordagem mais ampla, que leve em conta variáveis do processo de *formulação* das políticas. Com isso, o artigo chegou a três importantes conclusões: (i) existe um padrão dual na tomada de decisão com relação às políticas de ajuste: políticas de estabilização são enclausuradas nas altas burocracias governamentais e reformas estruturais são submetidas ao congresso; (ii) o poder Executivo normalmente predomina na definição do processo legislativo, mas o congresso não é nem irrelevante e nem sempre cooperativo; (iii) o padrão dual de tomada de decisão está relacionada às

democracias híbridas que combinam elementos de gestão autoritários das políticas, com processos eleitorais democráticos. Com vistas a qualificar o debate conceitual sobre processo decisório no Brasil, a tese do artigo faz claro como o desenho institucional será uma causa decisiva para a implantação das reformas neoliberais no Brasil durante a década 1990: a tese afirma que é preciso articular, no plano analítico, o tipo de política ao tipo de arena, discernindo as políticas que passam pelo congresso daquelas que são encapsuladas nas burocracias¹⁷.

Neste ponto já é possível sistematizar o conjunto das conexões causais produzidas pelas três famílias de argumentos. Esquemáticamente, podemos sintetizá-las como disposto no Diagrama 1.

DIAGRAMA 1 – FAMÍLIAS DE ARGUMENTOS SOBRE A IMPLANTAÇÃO DAS REFORMAS ORIENTADAS PARA O MERCADO NO BRASIL DURANTE A DÉCADA DE 1990



FONTE: O autor.

IV. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: O EXAME DE PRESSUPOSTOS (LÓGICOS) E CONSEQUÊNCIAS (ANALÍTICAS) DOS ARGUMENTOS ENCONTRADOS

A leitura da produção bibliográfica publicada pela revista *Dados* acerca da implantação das reformas

orientadas para o mercado no Brasil, durante a década de 1990, colocou-nos diante de sete modalidades de explicação, que foram agrupadas em três famílias de

¹⁷ Nas palavras da autora: “Em resumo, no que se refere às políticas de ajuste – item da pauta de todos os governos pós-Constituintes –, se sua deficiência de implementação é conhecida, o processo de formação das políticas que passam pelo crivo do Congresso é frequentemente complexo e difícil.

Por outro lado, se boa parte das políticas de estabilização são, basicamente, formuladas na relativa clausura das burocracias governamentais, as reformas estruturais – a segunda fase do programa de ajuste – são todas submetidas ao Legislativo, até porque dependem, em parte de reforma constitucional, o que, necessariamente, passa pelas dificuldades descritas de negociação entre os dois poderes, prolonga o tempo do processo de formulação das reformas estruturais, tão ansiosamente perseguidas pelos governos pós-1990” (SANTOS, 1997, p. 363).

argumentos. Diante disso, resta saber se essas explicações são boas ou não, e por quais razões.

A extração e o exame da estrutura lógica de cada artigo permitiu-nos inferir alguns elementos dos pressupostos que amparam as teses desses artigos, bem como algumas consequências que decorrem delas. A seguir, apresentaremos duas críticas aos pressupostos de uma explicações pragmática e faremos algumas ponderações sobre consequências analíticas presentes em uma explicação sociológica. Essas críticas apontam algumas deficiências na forma como se tem praticado a sociologia política no Brasil nos últimos anos, ainda que não sejam suficientes para asseverar um diagnóstico sobre o estado da arte nessa disciplina – há que se ter em mente que estamos lidando com um segmento dessa produção, aquela relativa a implantação das reformas neoliberais durante a década de 1990. Em que pese essa limitação, é possível afirmar com alguma segurança que, exceto pelas explicações institucionalistas¹⁸, esse tema foi mal analisado pelos especialistas brasileiros.

IV.1. O exame de pressupostos (lógicos) das explicações pragmáticas

Afirmamos que a família de argumentos pragmáticos não oferece explicações com sólidos fundamentos teóricos. Isso fica muito nítido quando se solicita ao argumento da crise do Estado uma análise cuidadosa das causas para a sua ocorrência. A explicação pragmática simplifica essa operação, dessa maneira: “Em termos práticos, a intervenção do Estado em um determinado setor da economia tende a ser inicialmente eficaz, isto é, tende a corrigir as insuficiências coordenativas do mercado. Todavia, uma vez que os políticos, os funcionários e os empresários diretamente associados na intervenção raramente concordam sobre quando deve cessar o processo intervencionista, este tende a se prolongar no tempo e acaba sendo ineficiente. As regulações tornam-se casuísticas; a proteção a certas indústrias deixa de ser provisória, como deveria ser e tende a ser tornar permanente; os gastos estatais e as renúncias fiscais tendem a aumentar a uma taxa muito mais alta do que as receitas do Estado; o déficit e a dívida pública crescem; a ameaça de uma crise fiscal torna-se iminente” (BRESSER PEREIRA, 1991, p. 7).

No momento de propor as soluções viáveis, a tese da crise do Estado afasta peremptoriamente o receituário neoliberal puro, o plano de Washington que chegaria, segundo essa explicação, como um pacote fechado, estranho às condições políticas práticas. O economista tecnocrata é, segundo essa explicação, o sujeito capaz de identificar o que há de doutrinário e o que há de “praticável” nesse receituário. Como se define esse agente social? “Por pragmáticos eu defino os economistas-tecnocratas que trabalham dentro das organizações estatais e definem atualmente a política econômica na maioria dos países. Eles não são economistas teóricos, nem economistas ideológicos. São economistas práticos, diretamente ligados ao governo” (*idem*, p. 7).

Esse agente está em posição de distinguir, dentro do receituário de políticas recomendadas pelas instituições multilaterais, quais são aquelas com teores de neoliberalismo mais acentuado ou mais ameno. Portanto, entre as soluções aventadas por essa explicação pragmática há uma espécie de gradação de “teores de neoliberalismo” ora mais ou menos dogmático, ora mais ou menos pragmático. É como houvesse uma espécie de “centro de gravidade” em cujo vértice encontram-se obras de autores neoliberais consagrados (as referências seriam Friedrich Hayek, Milton Friedman e James Buchanan). As ideias que mais se aproximam desse vértice aparecem como dogmáticas, ao passo que, quanto mais distantes desse vértice, menores serão as concessões ao que se conhecia no final da década de 1980 como “consenso neoliberal”, e mais pragmática poderá ser a abordagem.

O que se nota, portanto, é que há nesses argumentos uma variação em função de grau, em referência a diversos “teores” de neoliberalismo. Isso aparece com clareza no texto de Bresser Pereira, Maraval e Przeworski (1993), quando os autores apresentam a tese central do artigo: “Tanto a observação de que a estabilização gera recessão, quanto a de que os programas de estabilização frequentemente minam as condições para o crescimento futuro são hoje indiscutíveis. Na realidade, as vozes aqui referidas emanam do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional – o FMI. O ponto a partir do qual nos afastamos do consenso neoliberal diz respeito à questão central da análise de Bresser Pereira, quando argumentamos que as reformas orientadas para o mercado não são suficientes para gerar condições de crescimento” (*idem*, p. 181).

Dizíamos acima que os argumentos pragmáticos operam em um elevado nível de generalidade. Agora, regredindo aos pressupostos lógicos do argumento, observa-se, com essa gradação de teores de

¹⁸ Não apresentamos críticas às explicações agrupadas na família de argumentos institucionalistas porque a conjugação do problema com a pergunta de pesquisa, mais a tese enunciada nestes artigos revela uma estrutura lógica muito consistente nessas explicações.

neoliberalismo, o tratamento genérico com o qual esta explicação aborda a relação entre Estado e mercado em sociedades capitalistas. No cerne da tese da crise do Estado, como fundamento da sua estrutura lógica, “Estado” e “mercado” aparecem como duas *ideias* que discriminam *concepções normativas concorrentes sobre a alocação de recursos* em sociedades capitalistas. Isto é, como eixo da estrutura lógica da argumentação, a contraposição “Estado” *versus* “mercado” contém em si dois *princípios antagônicos de distribuição de recursos*, sejam eles recursos político-institucionais, posições de mando ou dominação, sejam mesmo recursos econômicos em sentido mais estrito, com relação ao circuito de investimento, produção e consumo. A ideia de um centro de gravidade parece-nos adequada para descartar uma (inverossímil) ideia de linearidade na oposição Estado *versus* mercado. Com efeito, se representada visualmente, tal variação caberia muito melhor em um gráfico de dispersão do que variando em apenas um eixo (como em um *continuum*).

Isso porque os prognósticos previstos pela explicação pragmática recusam uma identificação *tout court* entre “Estado com atraso” e “mercado com moderno”. Procura-se elaborar linhas de reflexão capazes de escapar a esse maniqueísmo. Mas é exatamente por isso que a matização em teores precisa variar em função de grau: há que se construir um “meio-termo” entre essas duas coisas – que, de resto, sabe-se lá o que sejam. É importante sublinhar que muito frequentemente as teses pragmáticas recusam peremptoriamente a oposição Estado *versus* mercado. Segundo nossa leitura, ao estabelecer seu contraditório nesses termos, o argumento pragmático revela-se tributário dessa oposição. A contraposição Estado *versus* mercado é negada para ser, em um momento seguinte, requalificada. Esse requalificar da contraposição é uma operação lógica necessária para designar diferentes graus de neoliberalismo – mais ou menos pragmático, mais ou menos ideológico.

Portanto, o pressuposto dessa explicação pragmática é que as soluções para a crise do Estado constituem-se sem conceitos elaborados teoricamente, mas em meio a um conjunto relativamente uniforme de ideias, concepções, juízos e opiniões. Ou seja, a oposição entre Estado *versus* mercado aparece em concepções sobre as relações entre Estado e sociedade, na formulação dos gargalos à modernização econômica e no prognóstico sobre cenários de democratização. Em todos esses objetos, a causação, o núcleo das explicações solicita uma polarização genérica e superficial entre dois conjuntos de ideias, ora identificadas com “Estado”, ora com “mercado”.

A segunda explicação que compõe a família de argumentos pragmáticos concentra-se sobre a crise de governabilidade. Esse argumento constitui-se na tentativa mais arrojada dessa bibliografia de explicar, em seu conjunto, a implantação das reformas orientadas para o mercado por meio da separação entre a dimensão da formulação e a implementação das políticas públicas. Entretanto, como veremos a seguir, o argumento da crise de governabilidade revela outro problema, a ausência de uma teoria do Estado, o que atesta sua caracterização como uma explicação pragmática sobre a implantação das reformas neoliberais no Brasil, na década de 1990.

Resumidamente, o problema central consiste em saber se as instituições políticas brasileiras funcionam ou não, e por quê. *Nessa ordem*. O debate sobre a governabilidade das instituições políticas brasileiras aparece na primeira metade da década de 1990 como uma tentativa de racionalizar a crise política e econômica na qual o desenho político-institucional da democracia brasileira foi forjado. Essa discussão consumiu parte importante da comunidade de estudiosos políticos brasileiros na década de 1990, e já foi objeto de alguns levantamentos bibliográficos. Valemo-nos desses esforços de modo a situar, por meio de uma discussão que aparece na revista *Dados*, as críticas que amparam a apreciação negativa que fazemos sobre essas explicações.

Para compreendermos o raciocínio que preside o debate sobre a crise de governabilidade é preciso separá-lo em cinco etapas

Na primeira etapa constata-se uma crise. A face mais aparente dessa crise é a desordem monetária. Porém, logo abaixo dessa primeira camada está um desarranjo cuja matriz é de ordem sociocultural (FAUCHER, 1993, p. 396). Nessa primeira etapa não há um esforço de enquadramento teórico sobre as naturezas do problema em tela: tateia-se a crise, com a intuição de que sua solução está em uma terceira camada, na política (DINIZ, 1995, p. 387).

O exame dessa intuição é a operação que conduz à segunda etapa do raciocínio: Por que há uma crise? A resposta, novamente, é: porque “o Estado não funciona” (FAUCHER, 1993, p. 395). A resposta é a transição para a segunda etapa, visto que ela eleva o grau de abstração. Agora é preciso saber o que é o Estado, ao passo que, quando somente se constava a crise, isso não era necessário.

Na segunda etapa do raciocínio ainda não se debruça sobre o que é o Estado, mas sobre por que ele não funciona. Como vem sendo notado, essa será a principal falta do debate, que não dispõe de uma

reflexão teórica ou conceitual sobre o que é o Estado. Mas ainda na segunda etapa, a resposta para a questão “por que o Estado não funciona?” é “porque ele está desarticulado ou desajustado com relação à sociedade”. Nessa segunda etapa do raciocínio a democracia comparece como um pressuposto. O debate “pré” supõe um consenso tácito com relação às instituições clássicas da democracia liberal (partidos políticos, eleições livres, instituições representativas etc.), ou seja, a democracia, aqui, revela-se o *télos* do debate.

Ora, se o Estado está desarticulado com relação à sociedade, então é preciso ajustá-lo. Esse é o ponto de passagem para a terceira etapa do argumento, que trabalha ao mesmo nível de abstração da segunda, porque não se colocou a questão “o que é o Estado” nem tampouco “o que é a sociedade”. Mas é uma terceira etapa, pois agora põe-se à procura de prescrições (DINIZ, 1995, p. 390), recomendações e soluções para a adequação das instituições sociais ao desenho institucional, *presumindo-se que não há alternativas ao ajuste do Estado*. Isso é importante para entender a maneira fatalista como as reformas orientadas para o mercado comparecem ao debate sobre governabilidade.

A observação do repertório de soluções disponíveis entre os especialistas que estudam o assunto é a operação lógica que leva o raciocínio à sua quarta etapa, que trabalha em um terceiro nível de abstração: esses especialistas estão munidos de uma rica carteira de análises, prescrições e recomendações (SANTOS, 1997, p. 340) sobre como articular as instituições do Estado com os padrões de sociedade – algumas delas inclusive com efeitos colaterais nocivos para o *télos* democrático (DINIZ, 1995, p. 406). É nesse terceiro nível de abstração que aparece o conceito de governabilidade: ele procura desvelar as condições em que se exerce a autoridade política. Como uma versão ligeiramente alterada, o conceito de *governance* descreverá os modos do uso dessa autoridade (MELO, 1995, p. 30).

Entretanto, a observação metódica dessa distinção revelou que ela seria inócua, já que ainda ela não esclarece porque o Estado não está funcionando corretamente. Mas, além disso, se com o conceito *governance* discrimina-se diversos modos de uso da autoridade política, e, se o *télos* do debate restringe-se ao modo democrático, então, por isso, é preciso ampliar o conceito de governabilidade, de modo a admitir modelos de coordenação e cooperação entre os atores sociais convenientes com os procedimentos democráticos.

A ampliação do conceito de governabilidade, ou melhor, sua fusão com o conceito de *governance* conduz o raciocínio para o quarto nível de abstração. Essa mesma operação constitui a quinta etapa do raciocínio: alarga-se o conceito para articular, no plano conceitual, a um só tempo, as condições de exercício da autoridade política, o *télos* quanto à democracia representativa e a solução à crise – *que segue apenas constatada, sem um esforço de enquadramento teórico*. Nessa quinta etapa do argumento não se discute mais a diferença entre governo e sociedade, mas um novo tipo de forma política: “A ruptura com a perspectiva reducionista da governabilidade permite enfrentar esse tipo de problema. De acordo com a nova interpretação de teor pluridimensional, o êxito das estratégias governamentais requer a mobilização não apenas dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros manejados pelo Estado, mas também dos meios políticos de execução [...]. Na medida em que sustentação política não se produz de forma espontânea, nem decorre automaticamente da pertinência das decisões, a garantia dessa condição implica a constituição de arenas de negociação que forneçam o respaldo necessário às ações estatais. O consentimento dos grupos afetados positiva e negativamente aparece como elemento crucial do sucesso e, portanto, da eficácia das políticas. Governabilidade passa a depender não apenas da clarividência de tecnocracias iluminadas, mas da articulação do aparato estatal com as instâncias de a política democrática. Sob esse aspecto, a análise das novas formas de gestão, que alargam o universo dos atores participantes, pode trazer novos elementos para a compreensão das modalidades de intervenção pública. Em última instância, além das considerações de ordem técnica associadas à eficiência do Estado, a dimensão política adquire relevância” (DINIZ, 1995, p. 394).

O nome do conceito capaz de prescrever essa nova forma política é “capacidade estatal”, e encerra as duas pontas do processo que estariam dissociadas no momento anterior à crise: a fase de formulação de políticas e a fase de execução das políticas. Com o conceito de “capacidade estatal” será possível estabelecer como e por que o aparelho institucional deve ser redesenhado, de modo a atender tanto aos inexoráveis ajustes à nova economia mundial, como à consolidação das instituições democráticas nascentes. A quinta etapa do raciocínio que preside o debate sobre governabilidade conclui com a defesa do conceito de capacidade estatal.

Esse raciocínio pode ser sistematizado graficamente como aparece no Diagrama 2.

DIAGRAMA 2 – REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DAS ETAPAS DO ARGUMENTO DA CRISE DE GOVERNABILIDADE

	1ª Etapa	2ª Etapa	3ª Etapa	4ª Etapa	5ª Etapa
	Há uma crise. Aparece em três camadas-econômica-sociocultural-política	Por que há uma crise? Porque o Estado não funciona. Por que o Estado não funciona? Porque está desajustado com a sociedade que deve ser democrática.	É preciso ajustar o Estado à sociedade. A sociedade deve ser democrática (<i>télos</i> do debate).	Quais as soluções disponíveis entre os “especialistas”: Governabilidade e <i>Governance</i> , mas eles não são suficientes e podem não ser democráticos.	É preciso alargar os conceitos e torná-los convenientes ao <i>télos</i> democrático. Nova forma política.
1º Nível de abstração	Sem ideias ou conceitos. Constata-se uma crise.				
2º Nível de abstração	É preciso saber o que é o Estado – mas não se sabe por que não há um conceito.		Continua sem um conceito de Estado ou de sociedade.		
3º Nível de abstração				As recomendações não sabem o que é Estado ou sociedade, mas propõem conceitos novos.	
4º Nível de abstração					Novo conceito: a fusão de <i>governance</i> com governabilidade transforma-se em capacidade estatal.

FONTE: O autor.

Em resumo, a lógica que preside o argumento da crise de governabilidade demonstra que essas explicações sobre as reformas neoliberais são frágeis do ponto de vista teórico-conceitual porque esses autores analisam uma modalidade de fenômeno que se situa entre a sociedade e o Estado, mas suas análises são desprovidas de modelos teóricos consistentes sobre um ou outro polo. Isso é claro. Não nos encontramos em condições de oferecer uma explicação para esse “comportamento”, pois nossa análise restringe-se ao âmbito da estrutura dos argumentos – uma pesquisa mais ampla, com um corte específico da sociologia dos intelectuais poderia lançar hipóteses a esse respeito, o que, evidentemente, não é o nosso caso. Ainda assim, podemos notar que a produção da revista *Dados* faz

eco aos esforços mobilizados para produzir respostas razoáveis a um arranjo político institucional que na primeira metade da década de 1990 parecia fadado ao fracasso. Exceto pelo artigo de Maria Helena dos Santos – que, como já mencionamos, propõe uma explicação institucional – todos os demais textos que discutem a ingovernabilidade são produzidos até 1995, em um debate mais amplo, que ocupou uma parcela significativa da comunidade de sociólogos e politólogos brasileiros nesse período.

IV.2. O estudo de consequências (analíticas) a partir de uma explicação sociológica.

Além dessas considerações sobre os pressupostos das explicações pragmáticas, podemos destacar

algumas conseqüências analíticas que decorrem de uma explicação sociológica. O equívoco, nesse caso, também está relacionado à ausência de modelos teóricos; entretanto, como veremos a seguir, ele implica problemas mais severos. Trabalhando *a posteriori*, as imprecisões que serão apontadas decorrem de uma estratégia *hiperdescritiva* de análise.

A primeira explicação sociológica analisa implantação das reformas à luz das qualidades empresariado, como discriminado no item III.1. Essa explicação aparece na tese da fragmentação do empresariado, e a ela contrapõe-se a interpretação da profissionalização da representação de interesses: essa segunda tese explica como a unificação da burguesia industrial foi obtida graças à ação consertada da CNI, que aglutinou diversos segmentos industriais sob a bandeira da redução do custo-brasil.

O primeiro obstáculo da explicação da fragmentação do empresariado é que ela não indica por que ele deveria estar unificado, isto é, por qual motivo o empresariado deveria liderar um projeto hegemônico para toda a sociedade. Como consequência, e na medida em que se furta a essa reflexão, o argumento arrola um conjunto de *ausências*, à despeito do exame das *presenças*, isto é, das circunstâncias socioeconômicas nas quais o empresariado existira como tal. Em outras palavras, ao afirmar que o empresariado era fragmentado, a explicação não informa como as classes proprietárias posicionavam-se perante a distribuição da riqueza social antes e depois da implantação das reformas neoliberais. Isso é importante porque, com essa distinção, iluminam-se as condições sociopolíticas necessárias para a reprodução da instabilidade monetária. Usualmente, as explicações para essa situação enfatizam a ineficácia dos mecanismos institucionais responsáveis pela “normalidade econômica”: daí que, diante de um severo quadro de crise, os autores questionem-se se o Brasil é governável. A análise dos interesses satisfeitos pelas políticas econômicas durante o período da crise conduz a reflexão para *outro tipo de eficácia*, no caso, aquela responsável pela manutenção, por um longo período, da hiperinflação. Qual seria a posição do empresariado neste contexto? A tese da fragmentação tem pouco a dizer a esse respeito.

Esse deslocamento qualificaria o modo de pensar a implantação das reformas neoliberais no Brasil durante a década de 1990, na medida em que com ele vislumbrariam-se novos atores, e as *relações sociais que constituem a situação de crise* seriam alçadas ao primeiro plano.

Com efeito, quando passamos para a tese da unificação do empresariado, tais contradições

permanecem não explicadas. No artigo de Mancuso (2004) examina-se a articulação política dos interesses industriais por meio de um estudo da eficácia da ação política da CNI. No espaço abstrato da estrutura lógica da sua argumentação (problema+pergunta=tese) fica nítido como o texto transforma os objetivos estratégicos do empresariado industrial em categoria explicativa da sua ação política. Segundo Mancuso, “Não obstante a enorme fragmentação do empresariado industrial, e o impulso centrífugo decorrente desta fragmentação, pelo menos desde meados da década de 1990 a indústria vem realizando um grande trabalho coletivo para definir e defender uma posição comum em relação a propostas legislativas que tramitam no Poder Legislativo federal e cuja aprovação, reforma ou rejeição pode contribuir para a solução de problemas que afetam negativamente a competitividade de todo o segmento. Essa mobilização é o resultado da confluência entre um processo de natureza econômica, que tornou a competitividade em meta prioritária, e a iniciativa de um ator político – a CNI – que se dispôs a assumir o custo de organizar a ação coletiva do setor e que é capaz de assumir esse custo, seja por ocupar uma posição propícia como entidade de cúpula do segmento, seja por contar com recursos financeiros suficientes, garantidos por seu quinhão na contribuição sindical compulsória paga pelas empresas” (MANCUSO, 2004, p. 514).

A combinação de um processo de natureza econômica (elevação da competitividade) com a ação política da cúpula do segmento explica a sua unificação em torno de uma bandeira. Essa é a tese do artigo. Mas qual seria a diferença entre essa tese e o discurso da CNI sobre sua própria estratégia de ação como cúpula do empresariado industrial?

Ao assimilar como problema de pesquisa os problemas colocados aos agentes das reformas, a análise das correlações de força que caracterizam uma conjuntura confunde-se com a sua descrição. É por isso que as explicações que trabalham no registro hiperdescritivo são conduzidas à crônica política na qual o neoliberalismo *acontece*. O que não *aparece* nessa crônica? Os mesmos fenômenos que são preteridos pela sua análise, a saber, quais os interesses sociais estão representados por esse *lobby*, e por quê? Quais as frações do empresariado que se unificaram em torno dessa plataforma, e que setores da foram preteridos?

Não nos parece nada simples determinar as causas pelas quais se adota o registro hiperdescritivo – ainda que possamos constatar as suas conseqüências, neste caso, uma narrativa que mimetiza o discurso da classe empresarial representada pela CNI; com efeito,

deparamo-nos novamente com as restrições do nosso próprio desenho de pesquisa: como deduzir uma causa (o por quê da explicação equivocada) a partir de somente um de seus efeitos (a descrição estilizada do processo político)? Apesar disso, é possível lançar uma conjectura coerente com o plano em que se situa nossa investigação, a estrutura lógica das explicações. Ela certamente não resolve a questão, mas deixa algumas pistas sobre como entender a ocorrência dessas explicações enviesadas.

Para nos aproximarmos da origem desse problema, podemos começar observando a distinção operada por Kaplan (1964) entre *o que é claro* e *o que é verdadeiro*. Para Kaplan, o verbo explicar pode ser utilizado em duas acepções. A primeira é simplesmente a explicação semântica, aquela capaz de produzir um esclarecimento sobre uma palavra, no sentido de torná-la inteligível – e, é evidente, a explicação semântica só pode ser considerada assim se ela for capaz de se fazer clara. A segunda acepção do verbo “*to explain*”, para Kaplan, se refere às explicações científicas, que, à diferença da explicação semântica, não satisfazem o pré-requisito da clareza. Segundo Kaplan “A diferença entre explicações semânticas e explicações científicas é à esse respeito como a diferença entre o enunciado ser claro e ser verdadeiro. Nós não podemos dizer que um enunciado é claro sem indicar, ao menos tacitamente, para *quem* é claro. Mas se dizemos que um enunciado é verdadeiro para esta ou aquela pessoa, nós dizemos que ela acredita nele, ou tem evidências para ele, ou alguma coisa do tipo. Podemos querer dizer também que a pessoa interpreta de tal modo que a proposição não depende dela ou de qualquer outra pessoa [para ser verdadeira]”¹⁹ (*idem*, p. 327).

Desse ponto de vista, não há dúvida sobre a clareza da explicação produzida pelo registro hiperdescritivo. Todavia, ao especificar a distinção entre o que é claro e o que é verdadeiro, Kaplan estabelece, de forma bastante convincente, a diferença que nos é fundamental: “A explicação científica, por contraste com a descrição, não nos dizer não somente *o que* acontece, mas *por que* (...) a explicação científica não diz alguma coisa diferente do tipo de coisa que a

descrição diria, mas nos diz alguma coisa a mais do que a mera descrição daquilo que é cientificamente explicado.”²⁰ (*idem*, p. 329). A fragilidade do registro hiperdescritivo aparece quando ele revela-se incapaz de estabelecer relações entre classes de fenômenos que, aparentemente, não estão relacionadas. E esse “algo a mais” é um tipo de designação que não aparecerá no registro hiperdescritivo, por mais minucioso que ele seja. Ainda segundo Kaplan, “Tais designações somente descrevem o que pretendem explicar: elas não colocam-no em relação com outros processos ou eventos”²¹ (*ibidem*).

V. CONCLUSÕES

Este artigo analisou 38 dos 348 artigos publicados pela revista *Dados* entre 1990 e 2006. Portanto, é necessário frisar que não se discutiu o perfil dos artigos publicados por esse periódico, nem tampouco as configurações do campo intelectual brasileiro no período – com a leitura de um décimo da produção dessa revista quaisquer afirmações nesse sentido não afetariam mais do que a ponta de um *iceberg*.

Entretanto, foi possível reunir boa parte da produção doméstica realizada acerca de um assunto: a implantação das reformas orientadas para o mercado no Brasil, durante a década de 1990. E o traço mais marcante dessa produção é a diversidade de explicações produzidas sobre essas reformas.

As sete proposições explicativas que foram discernidas no artigo indicam que podemos procurar as causas das reformas neoliberais seja na sociedade brasileira, seja nas suas instituições políticas – entre estas últimas, pudemos entender que as análises explicam as reformas seja por meio da ênfase nas regras que definem o ambiente institucional, seja por meio do exame pormenorizado das estratégias que os atores mais relevantes mobilizam nesse ambiente. Entre as explicações sociológicas as conexões causais também variam bastante, com interpretações compondo suas explicações a partir dos conflitos distributivos deflagrados com a implantação das reformas, ou, por uma outra via, mediante a análise dos valores e das opiniões predominantes entre as elites

¹⁹ No original: “The difference between a semantic explanation and a scientific explanation is in this respect like the difference between a statement’s being clear and its being true. We cannot say that a statement is clear without at least tacitly indicating to *whom* is clear. But if we say that the statement is true *for* someone or other, we mean only he believes it, or has evidence for it, or something of the kind. We may also mean that he interprets it in such a way that the proposition does not depend on him or on anyone else”.

²⁰ No original: “Scientific explanation is often contrasted with *description*, as telling us, not merely *what* happens, but *why* [...]. An scientific explanation does not tell us something of a different kind than a descriptions does, but it tells us something else the mere description of what it is explain”.

²¹ No original: “such designations only describe what the purport to explain: they do not put it into relation with other processes or events”.

ou entre a população brasileira durante a década de 1990 do século XX. Ainda no rol das explicações que procuram na sociedade brasileira a causa da implantação das reformas, detectamos na produção da revista *Dados* uma divergência entre duas teses sobre o empresariado, uma mais recente, enfatizando a sua unidade, e outra mais antiga, reforçando a sua fragmentação.

Como se vê, o traço mais marcante na produção de *Dados* é a diferença, e não a uniformidade, entre as explicações lançadas acerca das reformas neoliberais. E essa diferença é de tal monta que a terceira grande explicação presente nesse universo bibliográfico recusa até mesmo uma proposição teórica sobre a natureza da transformação econômica: a explicação pragmática postula a inexorabilidade das reformas neoliberais e, com isso, busca racionalizar a desarticulação entre Estado e sociedade no Brasil por meio de duas teses, uma mais pontual, sobre a crise do Estado, e outra mais ampla, sobre a crise de governabilidade.

O aspecto positivo que encontramos na produção de *Dados* decorre dessa diversidade de explicações: essa parcela do acervo desse periódico é formada por artigos com evidências empíricas sólidas, produzidas, em sua maioria, com a análise de fontes primárias sobre diversas dimensões da implantação das reformas neoliberais.

Nossas conjecturas críticas foram organizadas em dois blocos: no primeiro, detivemo-nos sobre os pressupostos de algumas explicações e, no segundo, exaurimos algumas consequências analíticas de uma das explanações sociológicas estudadas em *Dados*. Trabalhando sobre os pressupostos, enunciámos o fio condutor que preside a argumentação da tese da crise do Estado. Demonstramos como essa explicação pragmática ampara-se em polarização genérica e

superficial entre duas concepções normativas concorrentes sobre a alocação de recursos em sociedades capitalistas, uma identificada a uma ideia genérica de “Estado”, outra mais próxima da noção imprecisa de “mercado”. Além disso, a crítica realizada no plano dos pressupostos permitiu reconstruir a categoria chave da tese da crise de governabilidade, a ideia de capacidade governativa. Desagregamos o raciocínio que orienta essa tese em cinco etapas, para verificar como ele desenvolve-se em um terreno teórico conceitual frágil e inseguro.

O segundo bloco de conjecturas críticas explora as consequências de uma abordagem hiperdescritiva. Ao final do quarto item exploramos a confusão entre a estratégia de ação do empresariado e a estratégia de argumentação mobilizada para a sua análise. Aqui, a descrição minuciosa de conjuntura confundiu-se com a análise das suas correlações de força, em prejuízo do conhecimento positivo da implantação das reformas neoliberais. Procuramos salientar esses defeitos do registro hiperdescritivo tendo em mente os limites que o nosso próprio nível de análise impõe, qual seja, a estrutura lógica dos argumentos.

Feitas todas as contas, notamos que as explicações da implantação das reformas orientadas para o mercado no Brasil, durante a década de 1990, carecem de amadurecimento no plano teórico e conceitual, ainda que muitas pesquisas empíricas já tenham sido produzidas sobre o tema. Essa ponderação é tanto mais necessária se levarmos em conta que datam desse período os arranjos institucionais sob os quais foi forjada a atual estrutura de competição política. Portanto, é razoável conjecturar que uma retomada dessas teses possa auxiliar a reflexão sobre o que há de novo e o que há de velho no modelo brasileiro de desenvolvimento econômico e social.

Lucas Massimo (lucasmassimo@gmail.com) é Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador do Núcleo de Estudos em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. H. T.** 1996. Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 213-234.
- _____. 1999. Negociando a reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 421-451.
- ARBIX, G.** 2000. Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 5-43. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-5258200000100001&script=sci_arttext. Acesso em: 20.ago.2013.
- BAKER, A.** 2002. Reformas liberalizantes e aprovação presidencial: a politização dos debates da política

- econômica no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 77-98. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n1/a03v45n1.pdf>. Acesso em: 19.ago.2013.
- BASTOS, E. R. & BOTELHO, A.** 2010. Para uma sociologia dos intelectuais. *Dados, Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 889-919. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/Dados, Rio de Janeiro/v53n4/a04v53n4.pdf>. Acesso em: 19.ago.2013.
- BIANCARELI, A. M.** 2012. Economia, sociedade e desenvolvimento, 20 anos: notas de apresentação. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, número especial, p. 723-727, dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea01.pdf>. Acesso em: 19.ago.2013.
- BIELSCHOWSKY, R.** 1995. *Pensamento Econômico Brasileiro 1930-1964: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- BOITO JUNIOR, A.** 1999. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã.
- BORGES, A.** 2000. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à “crise de caráter” do Estado. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 119-151. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000100004. Acesso em: 19.ago.2013.
- BRESSER PEREIRA, L. C.** 1991. Uma abordagem pragmática para a intervenção do Estado: o caso brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 5-19.
- BRESSER PEREIRA, L. C.; MARAVALL, J. M. & PRZEWORSKI, A.** 1993. Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social democrata. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 171-207. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1993/93.ReformasEconEmDemocraciasRecentes.pdf>. Acesso em: 20.ago.2013.
- CARDOSO, A. M.** 1998. Trabalhar, verbo transitivo: trajetórias ocupacionais de trabalhadores da indústria automobilística. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, p. 701-750. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000400002. Acesso em: 19.ago.2013.
- _____. 2000. Economia x Sociologia: eficiência ou democracia nas relações de trabalho? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 45-82. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000100002. acesso em: 19.ago.2013.
- COUTO, C. G.** 1998. A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 51-86. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000100002. Acesso em: 20.ago.2013.
- DINIZ, E.** 1991. Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80. *Dados, Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 349-377.
- _____. 1995. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415.
- _____. 2005. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 333-369. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a04v48n2.pdf>. Acesso em: 20.ago.2013.
- FAUCHER, P.** 1993. Políticas de ajuste ou erosão do Estado no Brasil? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 393-418.
- FAUCHER, P. & ARMIJO, L. E.** 2004. Crises cambiais e estrutura decisória: a política de recuperação econômica na Argentina e no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 297-334.
- FORJAZ, M. C. S.** 1997. A emergência da Ciência Política acadêmica no Brasil: aspectos institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 101-120, out.
- KAPLAN, A.** 1964. *The Conduct of Inquiry*. California: Chandler.
- LAMOUNIER, B.** 1982. A Ciência Política no Brasil: roteiro para um balanço crítico. In: _____. (org.). *A Ciência Política nos anos 80*. Brasília: UNB.
- LEITE, F.** 2010a. *Divisões temáticas e teórico-metodológicas na ciência política brasileira: explicando sua produção acadêmica (2004-2008)*. Curitiba. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Paraná.
- _____. 2010b. Posições e divisões na Ciência Política brasileira contemporânea: explicando sua produção acadêmica. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 149-182, out. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n37/11.pdf>. Acesso em: 20.ago.2013.

- MANCUSO, W. P.** 2004. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547.
- MELO, M. A.** 1990. A formação de políticas públicas e a transição democrática: o caso da política social. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 443-470.
- _____. 1995. A. Ingovernabilidade, desagregando o argumento. In: _____. *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. 2004. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 169-205. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n1/a05v47n1.pdf>. Acesso em: 20.ago.2013.
- MELO, C. R. & ANASTASIA, F.** 2005. A reforma da previdência em dois tempos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 301-332. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a03v48n2.pdf>. Acesso em: 20.ago.2013.
- MICELI, S.** 2001. *História das Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: Sumaré.
- MIRANDA, J. C. & MARTINS, L.** 2000. Fusões e aquisições de empresas no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 14, p. 67-88, jun.
- MONTEIRO, J. V.** 1991. Legislatura e porocesso decisório: ou, quando as instituições contam. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 101-118.
- OLIVEIRA, F.** 1976. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Cebrap.
- OLIVEIRA, L. P. C.** 2011. *A produção da Ciência Política no Brasil: uma análise dos artigos publicados nas revistas Dados, Rio de Janeiro e RBCS (1997-2009)*. Trabalho apresentado no II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, realizado na cidade de São Carlos, de 10 a 22 de julho. Digit.
- QUIRINO, C.** 1994. Departamento de Ciência Política. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 8, n. 22, p. 337-348, set.-dez.
- RODRIGUES, L. M.** 1995. As eleições de 1994: uma apreciação geral. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 71-92.
- SAMUELS, D.** 2003. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 805-835.
- SANTOS, M. H. C.** 1997. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003. Acesso em: 20.ago.2013.
- SCHWARTZMAN, S.** 1979. *Formação da comunidade científica no Brasil*. Rio de Janeiro: Nacional.
- SMITH, W. C.** 1993. Reestruturação e cenários de consolidação democrática na América Latina. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 209-231.
- SOARES, G. A. D.; SOUZA, C. P. R. & MOURA, T. W.** 2010. Colaboração na produção científica na Ciência Política e na Sociologia brasileiras. *Sociedade e Estado*, v. 25, n. 3, p. 525-538, dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v25n3/06.pdf>. Acesso em: 19.ago.2013.
- TRINDADE, H.** 2005. *As Ciências Sociais na América Latina em perspectiva comparada*. Porto Alegre: UFRGS.
- VELASCO E CRUZ, S. C.** 2004. Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento. *Cadernos do IFCH*, Campinas, n. 30.

OUTRAS FONTES

- CAPES. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO.** 2013. *Caderno de indicadores*. Disponível em: <http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/CadernoAvaliacaoServlet>. Acesso em: 6.ago.2013.

ABSTRACTS

HOW TO EXPLAIN NEOLIBERALISM IN BRAZIL? A CRITICAL ANALYSIS OF ARTICLES PUBLISHED IN THE REVISTA DADOS.

Lucas Massimo.

The article makes a rummage of explanations published by the Revista Dados about the implementation of Structural adjustment policies in Brazil, during the 1990s, in order to explore the differences and similarities between the main explanations in the journal. The analysis was performed by making reading notes to isolate the logical structure of the argument of each paper; the grid of reading discerned the following structural elements: the problem and the research question, the object, the objectives and conclusions, and Finally, the thesis of each article. Through the frameworking of thirty-eight articles, we find three family of meanings: the first highlights the sociological arguments, which aggregate three explanations by which the cause of reform lies in Brazilian society. The second brings together two pragmatic explanations that postulate the inevitability of market-oriented reforms, and the third consists of two institutionalist explanations, seeking the cause of political institutions for the implementation of neoliberal reforms. The article reveals that the analysis of neoliberal reforms in Brazil was held from empirical data rich and diverse, but on the other hand, still denote a theoretical and conceptual debate incipient about the subject matter.

KEYWORDS: *Neoliberalism; literature review; Revista Dados; Brazilian political economy; Brazilian political sociology.*