

# Rasguem o que escrevi!

## Uma análise comparada do intelectual e do presidente Fernando Henrique Cardoso

Recebido: 21.09.21  
Aprovado: 27.01.22

Rodrigo Badaró de Carvalho (<https://orcid.org/0000-0003-4624-8397>),  
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil<sup>i</sup>.

*i.* Rodrigo Badaró de Carvalho é doutorando em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com bolsa da Fapemig, mestre em direito e bacharel em ciências do Estado pela UFMG. <[rodrigobadaro@yahoo.com.br](mailto:rodrigobadaro@yahoo.com.br)>.

Resumo: O presente artigo investiga a relação entre as construções teóricas de Fernando Henrique Cardoso e os principais projetos levados à frente, décadas depois, pelo presidente FHC. Comprova-se a hipótese de que, ressalvadas as diferenças inerentes às diferentes funções e aos diferentes contextos, há considerável continuidade entre as propostas desenvolvidas pelo teórico e aquela levada a cabo pelo político em termos de projeto de desenvolvimento. Para verificar essas relações, faz-se análise bibliográfica de algumas das principais obras do autor e, em seguida, é feita também uma análise de importantes instrumentos do governo, como Plano de Governo, Projeto de Reforma do Estado e emendas constitucionais diversas. Permeia a análise uma reflexão acerca das relações entre teoria e mudança política, concluindo pela identificação da importância da realização de estudos teóricos para a devida compreensão da realidade político-institucional.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Dependência. Burguesia. Patrimonialismo. Gerencialismo.

### *Rip what I wrote!*

#### *A comparative analysis of the intellectual and President Fernando Henrique Cardoso*

*Abstract: This article investigates the relationship between the theoretical constructions of Fernando Henrique Cardoso and the main projects carried out decades later by President FHC. The hypothesis is confirmed that, except for the differences inherent to the different functions and different contexts, there is considerable continuity between the proposals developed by the theorist and the one carried out by the politician in terms of the development project. In order to verify these relationships, a bibliographic analysis of some of the author's main works is carried out, followed by an analysis of important government instruments, such as the government plan, the State Reform project and various constitutional amendments. A reflection on the relationship between theory and political change permeates the analysis, concluding by identifying the importance of conducting theoretical studies for a proper understanding of the political-institutional reality.*

*Keywords: Development. Dependency. Bourgeoisie. Patrimonialism. Gerencialism.*

1. O presente artigo busca apresentar de modo sintético reflexões desenvolvidas de modo mais extenso em trabalhos anteriores (Carvalho, 2015; 2020).

## Introdução<sup>1</sup>

Ao longo das últimas seis décadas, Fernando Henrique Cardoso assumiu singular protagonismo na vida política e acadêmica brasileira, obtendo grande destaque no âmbito intelectual, tendo mesmo recebido a alcunha de príncipe dos sociólogos, e percebido por Milton Lahuerta (2001) como um daqueles intelectuais que dirigiam intelectuais. No âmbito político, como se sabe (Dulci, 2010), teve papel central na fundação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Sua vitória em duas eleições consecutivas para o cargo de maior importância da República atesta o sucesso de sua trajetória. Ainda hoje, não raras vezes é ele um personagem central, seja para fazer análises de conjuntura em espaços de destaque, seja para costurar alianças políticas.

Ao incontroverso destaque alcançado tanto pelo sociólogo como pelo político, não se seguiram análises mais profundas acerca das conexões entre esses dois atores. Há diversas obras importantes que buscam abordar o seu legado político e intelectual, mas poucas efetivamente se propuseram a verificar aspectos de continuidade e ruptura entre os dois momentos. Em diversos casos, reproduziu-se como verdadeira uma suposta frase dita por FHC: “rasguem o que escrevi”. É possível que a realidade disciplinar acadêmica ajude a explicar as dificuldades próprias desse tipo de empreitada. Em geral, as tarefas envolvidas exigem um esforço de pesquisa interdisciplinar, com um forte pé na sociologia, outro na ciência política, além do auxílio recorrentemente necessário da economia e do direito. Tais limites, no entanto, não devem impedir que se promova tais reflexões. Encontrar relações e analisar alguns dos principais feitos do sociólogo e do presidente é o objetivo deste trabalho.

A análise do sociólogo passa por algumas de suas principais obras, notadamente por aquelas que deram sustentação ao pensamento de Cardoso, destacando-se *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*; *Dependência e desenvolvimento na América Latina* e outras compilações de escritos como *Autoritarismo e democratização* e *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. Já a análise do presidente se dará a partir de alguns instrumentos político-jurídicos fundamentais para a compreensão de seu período, em especial o *Mãos à obra, proposta de governo*, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, bem como um conjunto de emendas constitucionais e legislações infraconstitucionais que foram decisivas para compreender o período.

Ao final, busca-se demonstrar que, em linhas gerais, são grandes as convergências entre as bases que sustentam esses dois momentos. Um elo fundamental que se identifica e que serve como costura para os dois momentos do pensamento nacio-

nal, sem prejuízo das diferenças imperiosas dos contextos, reside justamente na crítica ao projeto e legado do nacional desenvolvimentismo representado por Getúlio Vargas. Nesse sentido, parte-se, inicialmente, do discurso proferido por FHC na despedida do Senado Federal, pouco antes de assumir a Presidência da República, compreendendo esse discurso como sintomático e esclarecedor do que se procura evidenciar neste trabalho.

## O discurso contra Vargas nos anos 90

Proferido ao final de 1994, o discurso de despedida do Senado Federal de FHC situava-se em um contexto de vitória eleitoral e projetava os aspectos centrais que guiarão seu governo. O discurso é emblemático pois assenta as bases do período que estava por vir. Traz a compreensão de que aquela eleição consolidava o fim de 16 anos de “abertura lenta e gradual”. O fim da transição significaria um enraizamento da democracia na sociedade brasileira, repousando agora já sobre alicerces firmes (Cardoso, 1995: 7). Tais alicerces seriam compreendidos a partir de elementos da política doméstica, mas teria no pano de fundo também a compreensão de que se inaugurava uma nova era no âmbito internacional não mais polarizada.

A compreensão acerca da superação do autoritarismo é fundamental para se compreender outro problema central a ser enfrentado. Para FHC o “caminho para o futuro desejado passa por um acerto de contas com o passado”, qual seja: “resta um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas – ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista” (Cardoso, 1995: 10).

Importante notar que a menção ao legado da Era Vargas não remete a uma crítica ao autoritarismo – aspecto pouco explorado pela historiografia nacional, como bem indica Ângela de Castro Gomes (2005). O legado denunciado por FHC consiste na crítica à formação da estrutura burocrática brasileira; à industrialização por substituição de importações; no limite, uma crítica ao nacional desenvolvimentismo de forma geral. Mais que um projeto fruto da convicção de FHC, a superação da Era Vargas é apresentada como uma espécie de consenso que a “inteligência nacional” havia chegado ao final dos anos 1980. Ao inaugurar um novo ciclo de desenvolvimento, propõe que o Estado assumira papel bastante diverso daquele que desempenhava anteriormente. Tratar-se-ia de um novo ciclo de desenvolvimento, repensando o papel do Estado e o modo de inserção do país na economia internacional (Cardoso, 1995: 11).

Para o novo ciclo que se anunciava, a estabilidade macroeconômica consistia no ponto fulcral da proposta. É certo que a centralidade dessa questão se deve em

grande medida à enorme instabilidade econômica vivida pelo país nos anos anteriores e faz justiça ao prestígio político obtido por FHC ao se tornar o “homem do real”, embora essa não seja uma atribuição isenta de discussões. De toda forma, a manutenção da estabilidade macroeconômica é a condição central apresentada para o crescimento e o resgate da dívida social, dependente fundamentalmente da manutenção da disciplina fiscal.

Para que esse novo modelo de desenvolvimento se torne viável, propõe avançar em um marco institucional “que permita à iniciativa privada exercer na plenitude seu talento criador” e que tem como base “a crescente autonomia do Banco Central como guardião da estabilidade da moeda” (Cardoso, 1995: 13). Parte importante desse projeto reside na abertura econômica para integração ao mercado mundial. Ao analisar o efeito das políticas de abertura comercial iniciadas anos antes, na insistência de derrubar as teses “nacionalistas” que previam quebra generalizada das indústrias nacionais com a abertura, diz que

indústrias de todos os ramos e tamanhos responderam ao desafio da abertura comercial com enorme vigor. Reestruturaram-se; buscaram a atualização tecnológica e gerencial; conseguiram ganhos expressivos de qualidade e produtividade (Cardoso, 1995: 15).

Por fim, esse modelo de desenvolvimento teria como parte fundamental a constituição da infraestrutura socioeconômica, objetivando reduzir custos e ampliar a produção do mercado interno, tendo o Estado e a iniciativa privada uma relação de parceria fundamental. Para isso, “o processo de privatização deve ser acelerado e estendido a outras atividades e empresas dos setores de energia, transportes, telecomunicações e mineração” (Cardoso, 1995: 20).

O processo de privatização das empresas estatais se justificaria ao menos por duas razões fundamentais. A primeira estaria relacionada à percepção de que as empresas públicas não se pautariam com clareza pela “boa gestão empresarial” nem pela “lógica do interesse público”, sofrendo de “ingerências políticas indevidas, por concessões espúrias a interesses privados, pelas ‘conquistas’ corporativas” (Cardoso, 1995: 20). A privatização viria, pois, para garantir maior eficiência administrativa. A outra razão evocada se relaciona à questão fiscal e à necessidade de resolver gargalos em áreas como energia, transportes e telecomunicações, somada à definição de prioridade do investimento estatal em políticas sociais.

Ainda nesse discurso, tenta-se delinear os caminhos pelos quais se pode seguir para chegar à implementação desse projeto. Identifica-se muito claramente a Constituição de 1988 como responsável por alguns dos principais obstáculos. Uma revi-

são constitucional seria, portanto, fundamental para desatar os “nós” que prendem o Estado brasileiro à “herança do velho modelo” (Cardoso, 1995: 25). Vários seriam os “problemas” que o texto constitucional traria para a estruturação do Estado brasileiro, mas dois deles ganharam especial atenção: a estrutura fiscal e a estruturação da ordem econômica. Segundo ele,

[a Constituição de 1988] andou na contramão da história em relação ao capital estrangeiro. Enquanto no mundo inteiro, inclusive no mundo socialista, os governos tratavam de atraí-lo como um importante fator de desenvolvimento, nós impusemos restrições sem precedentes à sua presença na economia brasileira (Cardoso, 1995: 32).

Assim, o caminho para as transformações que o país precisaria passar envolveria uma ampla revisão constitucional. Embora reconhecendo que “uma constituição não se faz nem se muda com rolo compressor, mas com diálogo”, FHC não deixa de apontar que “desconstitucionalizar tudo o que for possível” (Cardoso, 1995: 35) é o caminho necessário para resolver parte significativa dos problemas nacionais, vistos como efeitos indesejados do “detalhismo” da Constituição.

A partir desse momento, e mesmo antes, uma série de respostas foram produzidas a esse diagnóstico. Basta aqui apenas indicar a extensa análise de Wanderley Guilherme dos Santos (2006) que demonstra, por meio de estudo comparado do funcionalismo brasileiro e de experiências internacionais, a ausência de sustentação para o discurso que emergia atribuindo aos gastos excessivos, em especial com pessoal e com previdência, a razão para os problemas nacionais.

Para além dos méritos envolvidos nesse processo, cumpre retomar aqui o percurso das ideias ao longo da trajetória do político e do sociólogo. O discurso acima assume função estratégica na medida em que está em um momento decisivo de passagem. Por um lado, enuncia convicções anteriores que remetem à trajetória acadêmica de Cardoso; por outro, antecipa as bases das transformações que serão efetivamente empreendidas. Partimos do discurso para voltar agora ao sociólogo.

## O sociólogo Cardoso

Esta seção será dividida em quatro partes. Inicialmente apresenta-se brevemente o contexto de formação do acadêmico Fernando Henrique Cardoso; em seguida, parte-se para análise de três eixos centrais de sua obra: a análise da burguesia; a proposta de desenvolvimento associado; a leitura do autoritarismo e a separação entre política e economia.

### *O contexto de formação*

Embora aqui se trabalhe com uma perspectiva prolongada do tempo, buscando perceber continuidades e rupturas entre diferentes contextos históricos, é importante estar atento ao contexto linguístico (Skinner, 1969) em que se insere o jovem sociólogo Cardoso. Os debates públicos dos anos 1950 encontravam-se organizados em torno de alguns grandes eixos, dentre os quais se destacava o problema do desenvolvimento e da dependência. De forma esquemática, é possível dizer que havia grande convergência de ideias em torno da noção de que o subdesenvolvimento era fruto da dependência econômica, remanescente do processo de independência política vivenciada pelos países da periferia do sistema capitalista, especialmente os latino-americanos. Ao partir desse diagnóstico, uma grande quantidade de leituras e proposições emergiram com o intuito de superar a dupla condição de subdesenvolvimento-dependência. Outro elemento importante do período é a forte presença do marxismo como eixo estruturador das linguagens científicas. Sem prejuízo de suas especificidades, parece possível identificar um forte produto do entrecruzamento entre essas duas influências: o predomínio de uma percepção etapista para o socialismo.

A percepção etapista compreendia a necessidade de que as nações atrasadas passassem pela revolução burguesa antes de pensar na transição para o socialismo. Essa percepção fazia com que houvesse certa convergência, mesmo entre grupos consideravelmente distintos acerca do imperativo da industrialização e da revolução burguesa no Brasil. Assim, é possível perceber uma certa convergência entre órgãos de destaque no Brasil e na América Latina acerca dos caminhos para romper com a situação de dependência e subdesenvolvimento. Os estudos produzidos pela Comissão Especial para América Latina e Caribe (Cepal) e pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb) são resultado e expressão desse horizonte compartilhado em termos de diagnóstico e prognóstico para a superação do subdesenvolvimento e da dependência.

Principal expoente da Cepal, Raul Prebisch compreendia a existência de um crescente distanciamento entre as economias dos países periféricos e centrais, levando à deterioração dos termos de troca. Enquanto os países periféricos tinham sua economia baseada na importação de produtos manufaturados e na exportação de produtos primários, de menor complexidade e de demanda inelástica, os países centrais tinham sua economia organizada de forma diversa, tendo nos produtos manufaturados, de maior complexidade e de demanda elástica, a base de suas exportações. Em uma análise sistemática da relação entre os produtos primários e os artigos finais da indústria, Prebisch demonstra que com uma determinada quantia

de produtos primários, no período de 1931-1935, se comprava cerca de 1/3 de produtos a menos que em 1876-1885, com a mesma quantidade de produtos primários. Conclui, pois, que

a relação de preços [...] moveu-se de forma adversa à periferia, ao contrário do que teria acontecido se os preços houvessem declinado de acordo com a redução de custos provocada pelo aumento da produtividade (Prebisch, 2000: 82).

Daí também se formularia a tese que seria central para as formulações cepalinas da época: a tendência ao desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos (Bielschowsky, 2000: 29).

No Brasil, o Iseb acolhia boa parte dessas teses. E, embora tenha se consolidado uma importante dicotomia entre a Universidade São Paulo (USP) e o Iseb (Toledo, 1997) ao longo dos anos 1950, a *Revista Brasiliense*, sob a liderança de Caio Prado Júnior, publicou inúmeros trabalhos (não apenas os números 28, 41 e 47, como chega a assumir Caio Toledo) em que diversos pensadores, e diversos deles da própria USP, reproduziam aquela ideologia presente no Iseb. Apenas Florestan Fernandes, para tomá-lo por exemplo, estava presente em 12 números diferentes daquela revista.

No Brasil dos anos 1950, Getúlio Vargas é quem estrutura propriamente o Estado brasileiro com o intuito de efetivar essas transformações. A percepção do Estado como indispensável para promover uma ruptura e criar as bases para que a burguesia nacional possa prosperar, levando à frente a Revolução Burguesa no Brasil, consiste em núcleo duro do que se convencionou denominar de nacional desenvolvimentismo. É nesse contexto que Fernando Henrique Cardoso se forma. Cria da Escola Sociológica da Universidade de São Paulo (USP), o ainda jovem sociólogo começa a ter grande inserção nos mais elevados espaços intelectuais do país e mesmo no exterior (Natalino, 2020). O marxismo e o nacional desenvolvimentismo são realidades com as quais convive desde o princípio de sua formação.

O amplo contato com o marxismo se deu sobretudo devido à participação nos Seminários marxistas, espaço formador de importantes gerações de intelectuais us-pianos. Traços fortes da linguagem marxista podem ser identificadas em várias de suas obras, especialmente naquelas que foram produzidas ainda em sua juventude (Cardoso, 1962).

O período em que Cardoso esteve na Cepal, muito próximo de Celso Furtado, ajuda a compreender também o seu domínio dos debates econômicos do período. Cha-

ma atenção os textos publicados por Fernando Henrique Cardoso, ainda na década de 1950, na *Revista Brasileira*. Dos seis textos publicados naquela revista, se destaca “Desenvolvimento econômico e nacionalismo” (Cardoso, 1957: 88-98) em que o autor defende teses centrais do nacional-desenvolvimentismo, compreendendo que nas condições da economia subdesenvolvida “o Estado precisa orientar a vida econômica e tornar-se ele próprio empresário econômico” (Cardoso, 1957: 94). Diz ainda da necessidade de um novo modelo no qual haveria uma tendência de crescimento da intervenção estatal e que essa intervenção deveria ser vista como fundamental à medida em que dela poderia resultar “um tipo de crescimento econômico que correspond[eria] aos anseios das massas, isto é, do qual result[asse] não apenas o aumento da renda nacional, mas sua distribuição equitativa” (Cardoso, 1957: 98).

O amplo contato com todo esse meio intelectual, bem como a existência desses textos reproduzindo os diagnósticos mais recorrentes do período, certamente ajudam a produzir uma certa confusão em torno das interpretações dadas à obra de Cardoso. Além disso, é possível que a própria experiência civil-militar do período 1964-1985 tenha sido fator dificultador para que sua obra fosse recebida com o devido rigor crítico. É possível que a convergência em torno da crítica ao autoritarismo e a construção de uma pauta democrática tenha diluído importantes percepções quanto a projetos de desenvolvimento nacional. O exílio de alguns importantes pensadores nacionais também contribuiu, certamente, para esse processo (Wasserman, 2017).

Tudo isso produziu uma incompreensão que, para muitos, se resolveu a partir da ideia do “rasguem o que escrevi”. A frase, se dita ou não, importa pouco. Continuidades ou rupturas de ideias, bem como os impactos por ela trazidos, não são objeto de interpretação privilegiada do autor, nem a manifestação de suas reais intenções devem assumir maior importância (Barthes, 2004).

Diante disso, e deixando de lado endereçamentos e controvérsias pontuais, parece possível identificar algumas das obras que estruturaram mais profundamente o pensamento de Cardoso. Sua obra seminal é, sem dúvida alguma, *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*, escrita em coautoria com Enzo Faletto. Pretende-se, no entanto, incluir na análise uma obra anterior: *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. Além dessas duas, *Autoritarismo e democratização* e também *O modelo político brasileiro e outros ensaios* apresentam elementos valiosos para a compreensão mais ampla da obra de Cardoso. Na ordem em que foram publicadas, trataremos de cada uma nas próximas páginas.



## *O estudo da burguesia brasileira*

Compreendido brevemente o contexto em que Cardoso se inseria, torna-se mais simples compreender os sentidos de seu trabalho e a tarefa que busca realizar em sua tese de livre-docência. Ciente da centralidade do debate intelectual em torno da burguesia nacional e do papel a ela atribuído no processo de industrialização e desenvolvimento nacional, o autor propõe em *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil* (Cardoso, 1972) uma análise empírica dessa classe social. Empreende uma pesquisa com industriais de diversas cidades no Brasil e busca identificar os diferentes perfis encontrados. A partir de uma lógica dual, traçam-se dois grandes perfis: o capitão da indústria e os homens de empresa. Vejamos como se caracteriza cada um desses grupos.

Os homens de empresa são os que compreendem que espírito de concorrência, metodização do trabalho e desenvolvimento tecnológico são questões fundamentais. São empresários capazes de aliar o grau de compreensão de seu papel como industrial à prática de medidas para baratear e melhorar a produção em massa, de forma a enfrentar as novas condições do mercado e da concorrência. Atuam fora da empresa, amparam ideias e iniciativas que beneficiem a indústria, tendo preocupações mais amplas, menos egoístas, voltadas para a “sociedade como um todo” (Cardoso, 1972: 149-150). Minoritário no país, esse grupo só encontraria maior força em São Paulo.

Os capitães da indústria, por sua vez, eram majoritários e consistiam naqueles que advinham de famílias tradicionais que conseguiram ascensão econômica por meio de procedimentos aventureiros, desprovidos de capitais, valendo-se de boas relações para conseguir empréstimos e concessões oficiais (Cardoso, 1972: 143-144). Para esses, a compreensão da dinâmica política pouco interessava e predominavam preocupações com os problemas da própria organização, desconectados de temas da economia nacional, importando-se pouco com atividades que estivessem fora daquela área restrita ao seu trabalho, em especial as atividades políticas (Cardoso, 1972: 173-174).

Os órgãos de classe também refletiriam essa heterogeneidade, terminando por ser visto pela grande maioria dos industriais como organizações que agiam movidos apenas por interesses particulares. Assim, Cardoso trazia para o debate a percepção de que a maior parcela do empresariado não possuía consciência de classe, não se via como parte de uma mesma condição de classe que se encontrava na posição do mercado. Essa situação sequer podia ser alterada pelos órgãos de classe, dada a percepção negativa que predominava quando tais órgãos eram mencionados.

Ao final da obra, questiona-se, dada a ausência de consciência de classe dos burgueses, se haveria a possibilidade de grupos populares levarem adiante um projeto de modernização política e desenvolvimento econômico? Ou, nos termos do autor, “no limite a pergunta será então: subcapitalismo ou socialismo?” (Cardoso, 1972: 198). Embora a primeira edição do livro fosse encerrada com esse questionamento, a resposta poderia ser encontrada na própria obra que já trazia a percepção de que o operariado também não possuía consciência de classe (Cardoso, 1972: 176). Assim, se esse fora o critério para se afastar a possibilidade de uma revolução burguesa nacional, o mesmo deveria se aplicar à possibilidade de uma revolução socialista. Não há surpresa, pois, quando no prefácio à segunda edição, já em 1971, o impasse foi apresentado em outros termos. Compreendia que “o empresariado jogou o peso de sua influência em 1964 para tornar inviável a alternativa – *de resto tênue* – de um possível desenvolvimento socialista” (Cardoso, 1972: 15, grifo nosso).

A partir da constatação de impossibilidade da revolução burguesa e socialista, tanto devido à *débil* estrutura social como também em função da conjuntura política estabelecida, torna-se imperativo para o autor pensar possibilidades de desenvolvimento neste contexto. É assim, pois, que se abre espaço para o desenvolvimento da sua proposta de *desenvolvimento associado*.

### *Dependência e desenvolvimento*

Em *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, Cardoso reflete com Enzo Faletto sobre os processos de desenvolvimento que ocorreram na região e, em especial, no Brasil. Publicado originalmente em 1969, há ali uma conjugação de análises políticas, econômicas e sociológicas. O diagnóstico de fundo, em sintonia com o que se viu na última seção, reside na identificação dos limites do projeto nacional desenvolvimentista que predominara na década anterior.

Na leitura de Cardoso, o golpe militar seria a expressão final do projeto de desenvolvimento autêntico predominante nos anos anteriores. O pacto que garantira a continuidade desse modelo teria se exaurido em 1954. Getúlio Vargas teria pagado o preço político da industrialização, recebendo pressões, por um lado, dos setores agroexportadores em sintonia com a classe média urbana e, por outro, dos grupos financeiros, tanto nacionais quanto internacionais.

Nessas circunstâncias – de crise política do sistema quando não se pode impor uma política econômica de investimentos públicos e privados para manter o desenvolvimento –, as alternativas que se

apresentariam, excluindo-se a abertura do mercado interno para fora, isto é, para os capitais estrangeiros, seriam todas inconsistentes, como o são na realidade, salvo se se admite a hipótese de uma mudança política radical para o socialismo. O exame de algumas delas, quando feito dentro do marco da estrutura política vigente, põe de manifesto sua falta de viabilidade (Cardoso & Faletto, 2011: 156).

A questão central reside em compreender que o nacional desenvolvimentismo não encontraria no interior da sociedade condições de se manter ao longo de um período mais longo que aquele em que se observaram ganhos relativos aos principais grupos sociais. Tão logo se esgota as possibilidades de ganhos mútuos para os diferentes setores, estabelece-se profunda crise da qual não se consegue sair. A ausência de uma burguesia capaz de articular um projeto de revolução burguesa nacional, bem como a ausência dessa mesma consciência no operariado, terminaria por inviabilizar qualquer tentativa de revolução. O golpe de 1964 emerge, pois, como resultado dessa tensão interna.

A questão que Cardoso e Faletto se colocam é, assim, justamente compreender como pode ser possível que as nações inseridas nessa situação consigam encontrar caminhos para romper com o subdesenvolvimento. É nesse contexto que emerge a proposta do desenvolvimento associado. Cardoso percebe, na esteira do que já havia apontado Caio Prado Jr. (2014), a comunhão de interesses entre as burguesias nacional e internacional. Tal percepção indicaria que o nacionalismo não correspondia a um sentimento existente na burguesia nacional.

Na medida em que o próprio crescimento industrial se tem verificado em moldes que forcem as alianças de grupos industriais brasileiros com grupos internacionais, cada vez mais as diferenças ideológicas entre grupos de indústrias tenderão a desaparecer em nome da condição comum de capitalistas (Cardoso, 1972: 183).

Se a estrutura que sustentou o nacional desenvolvimentismo só se deu por questões conjunturais bastante específicas e, ao mesmo tempo, minou as possibilidades de uma “alternativa radical” para o socialismo, a abertura econômica aparece como o único caminho para o desenvolvimento, a partir do qual Cardoso vai tentar situar a sociedade latino-americana. E um ponto fundamental levantado pelo autor, até mesmo em uma tentativa de reler a questão da dependência, reside exatamente no fato de perceber a existência de movimentação por parte da burguesia estrangeira para buscar novos mercados (Cardoso & Faletto, 2011: 158). Essa demanda externa sugeriria uma compreensão da dependência de forma diversa daquela que vinha sendo entendida até o momento, posto que, para o autor,

a integração ao mercado mundial de economias industrial-periféricas assume significados distintos daqueles assumidos pela integração ao mercado internacional por parte das economias agroexportadoras (Cardoso & Faletto, 2011: 161).

Neste novo cenário de dependência, ou “nova situação de desenvolvimento”, o fluxo de capitais e o controle das decisões têm de passar por sedes de multinacionais que se encontram fora do país. Diante disso, há de se assumir o fato de que os lucros produzidos por essas empresas nem sempre retornarão para o país que os geraram, podendo ser transformados em capital a ser investido em outros países. Apesar disso, a aposta é no efeito inverso, acreditando que esse processo de abertura significaria ao menos quatro avanços fundamentais, alcançados de forma interligada:

- i.* elevado grau de diversificação da economia;
- ii.* evasão de excedentes relativamente reduzida;
- iii.* mão de obra especializada e desenvolvimento do setor terciário com a conseqüente distribuição relativamente mais equilibrada da renda no setor urbano-industrial; e, por fim
- iv.* essas mudanças constituiriam um mercado interno capaz de absorver a produção (Cardoso & Faletto, 2011: 163-164).

Chega-se com isso à nova forma de desenvolvimento e a um novo padrão de dependência. Apesar dos avanços possíveis, seria importante ter em mente que esse processo manteria uma heteronomia e parcialidade no seu desenvolvimento (Cardoso & Faletto, 2011: 164). E, nesse aspecto, percebe-se o ponto central de diferenciação dessa proposta com relação às leituras sobre a dependência desenvolvidas anteriormente, sobretudo no Iseb e na Cepal. Se antes o “desenvolvimento” era um meio para se ter autonomia frente aos interesses externos, a proposta do desenvolvimento associado inverte essa lógica, restringindo em grande medida o desenvolvimento à questão econômica e fazendo desse desenvolvimento um valor próprio, desejável apesar da dependência<sup>2</sup>.

As páginas finais desta obra esboçam algumas reflexões acerca do papel do Estado e das suas dificuldades nesse momento de internacionalização dos mercados (Cardoso, 2011: 170-176). Uma análise mais acurada desse aspecto é percebida em outros trabalhos de Cardoso.

2. A retirada da questão da dependência do centro do debate sobre o desenvolvimento termina por dar novos sentidos à discussão. Se até esse momento o desenvolvimento tinha por objetivo garantir a autonomia dessas nações subdesenvolvidas, dizer da possibilidade do desenvolvimento com dependência significa dar novo sentido à própria noção de desenvolvimento. Essa inversão, a um só tempo, reduz o desenvolvimento a uma dimensão econômica, no qual o desenvolvimento dos fatores produtivos se torna suficiente; e a diminuição do problema da dependência, largamente trabalhada não só por aqueles autores do Iseb mas também por outros teóricos que constituíram a chamada teoria marxista da dependência (Marini, 1978a; 1978b; 1991; Santos, 1968; 1970; 1978; Frank, 1969; 1976; 1978).

## *Autoritarismo, política e economia*

O autoritarismo do regime civil-militar caracteriza boa parte do contexto político vivenciado por Cardoso no período de elaboração de suas principais obras, tendo o autor se caracterizado por sua postura crítica frente ao regime. Importante, porém, compreender em quais termos se dava a crítica. Um dos pilares que sustentam sua análise reside na distinção entre as esferas econômica e política. Há um evidente contraste entre as leituras da estrutura administrativa, das liberdades civis e políticas feitas por Cardoso em relação àquelas feitas no que diz respeito à proposta de modernização econômica desenvolvida pelos militares. Se no primeiro caso o autor emerge como importante crítico, no segundo há uma visão bastante diferente. Essa separação é ponto central da interpretação e desperta importantes críticas.

Para Cardoso, o governo militar teria introduzido, desde Castelo Branco, um projeto economicamente liberal. Isso se daria dentro das condições que essa tradição operaria nos países subdesenvolvidos, são elas: “executivo forte, representação partidária expurgada, economia de mercado com forte regulamentação estatal, fortalecimento da empresa privada, abertura da economia nacional ao capitalismo internacional” (Cardoso, 1993: 66). A percepção mais crítica de Cardoso reside sobretudo nos aspectos que envolvem a dinâmica política. Em paralelo a isso emerge o elogio ao modelo econômico. Sobre o regime militar, defende que embora tenha assumido uma feição reacionária no aspecto político, teve consequências revolucionárias na economia

É neste sentido limitado de uma “revolução econômica burguesa” que se pode pensar nas consequências revolucionárias do movimento politicamente reacionário de 1964. Ele pôs a burguesia nacional em compasso com o desenvolvimento do capitalismo internacional e subordinou a economia nacional a formas mais modernas de dominação econômica. Neste sentido modernizou a máquina estatal e lançou as bases para a implementação de um setor público da economia, que passou a integrar-se no contexto do capitalismo internacional (Cardoso, 1993: 23).

Parece possível identificar uma certa proximidade entre a modernização econômica que o governo militar operou e aquela que Cardoso e Faletto apontavam como uma espécie de único caminho possível. Haveria, porém, limitações estruturais que se manifestavam na implementação desse modelo. O novo modelo se conectaria a uma estrutura atrasada, pré-moderna, que “nunca foi democrática e que se formou no solo Ibérico e dele foi transplantada para a América sem jamais ter sido realmente europeia” (Cardoso, 1975: 12-13). Compreende que a “revolução burguesa

dos países dependentes” seria um processo de “deslocamento no bloco de poder dos interesses dos antigos grupos nacionais-burgueses-populistas, que foram substituídos pela burguesia-internacionalizada e pelo tecnocratismo civil-militar”. A outra revolução burguesa, no entanto, a que traria aspectos democráticos-liberais, e que, além de incidir sobre a ordem social, realizaria ainda uma transformação no regime político, e não decorre naturalmente da primeira na periferia. Conclui que “a expectativa de que a industrialização e a urbanização abririam passo à etapa democrático-burguesa está baseada numa analogia anacrônica e indevida” (Cardoso, 1975: 131-132).

Esse último aspecto abre espaço para que se chegue a outro pilar importante das obras de Cardoso, qual seja, sua visão acerca do Estado. A crítica a um Estado que operaria sob bases patrimoniais é parte importante de sua construção, em uma interpretação que se beneficia das construções de Raymundo Faoro (1975). Há uma interpretação de longa duração da formação brasileira que poderia ser compreendida a partir da noção de “patrimonialismo-católico” (Cardoso, 1975: 156). Trata-se de uma história em que estaria ausente qualquer noção de “partidos, representação, contrato e liberalismo”, estando tais elementos presentes na história brasileira apenas como “aspirações da oposição” (Cardoso, 1975: 157).

Tal estrutura ganharia complexidade e passaria a operar sob uma forma própria, denominada “anéis burocráticos”. Especialmente durante o regime militar, teria ocorrido uma reorganização e redistribuição de poder de forma bastante particular através do entrosamento dos “anéis burocráticos” que fundiriam interesses privados e públicos (Cardoso, 1975: 184). O adjetivo “burocrático” é usado com o intuito de “mostra[r] os limites que o setor privado encontra para articular-se politicamente para influir nas decisões do Estado” (Cardoso, 1975: 206).

Com a articulação por meio desses “anéis” o governo militar conseguiria, em alguma medida, abrir espaço para que determinados interesses privados fossem incluídos no aparelho do Estado e, por outro lado, assegurava “a cooptação (e não representação) limitada da sociedade civil e a sua extrema debilidade como força política autônoma” (Cardoso, 1975: 208-209). Nesse sistema conviveriam interesses diversos. No âmbito estatal, haveria o predomínio de uma burguesia de Estado, que consistiria em um grupo tecnocrático que não seria burocrático e que operaria com objetivos autônomos e tendo na ideologia do expansionismo estatal sua razão de ser (Cardoso, 1975: 17).

Diante da análise dessa burguesia de Estado, diz que “no caso brasileiro as próprias organizações do Estado (inclusive as empresas públicas) são utilizadas pelos grupos

como aparato político” (Cardoso, 1975: 181). A empresa pública se desenvolveria em função dos interesses próprios que existem em sua “casta dirigente” e a existência dos “anéis burocráticos” permitiria que as grandes empresas privadas conseguissem, por meio de um jogo peculiar de interesses, fazer valer seus interesses na vida política brasileira. Esse cenário explicaria a política econômica pós-64 que fortaleceu a grande unidade de produção, tanto pública como privada (Cardoso, 1975: 180).

Se *lobby* e “anéis burocráticos” parecem guardar certa proximidade, Cardoso trata de diferenciá-los. Para ele, *lobbies* pressupõem Estado e sociedade civil estruturados e racionalizados, com círculos de informação e pressão que buscam permitir a articulação entre setores do Estado e das classes sociais. Já na formação de um “anel” tem-se interesses não permanentes que formam um círculo de interessados em busca da solução de um problema específico (Cardoso, 1975: 208).

A partir da definição dos “anéis burocráticos” e do funcionamento político-administrativo do governo militar, torna-se possível compreender aquele que é o ponto alto da argumentação de Cardoso: os regimes militares encontrariam sua razão de ser menos nos interesses das multinacionais e mais “nos interesses sociais e políticos dos estamentos burocráticos que controlam o Estado (civis e militares) e que se organizam cada vez mais no sentido de controlar o setor estatal do aparelho produtivo” (Cardoso, 1975: 40). A interpretação do funcionamento do regime, bem como a análise de seus acertos e erros, não pode estar dissociada da crítica que se faz a ele, bem como da alternativa que a ele se apresenta. À medida, portanto, em que o período militar é compreendido por meio de uma organização patrimonial do Estado e a abertura econômica empreendida especialmente nos primeiros anos do governo militar é considerada como a “revolução burguesa”, desenha-se a alternativa a esse modelo: uma proposta de democratização que se confunde com um processo de liberalização.

São várias as críticas produzidas às teorias de Cardoso. Dentre as mais relevantes está aquela empreendida por Ruy Mauro Marini (1978a). Sua questão central consiste em compreender a indissociabilidade entre o sistema econômico e político, demonstrando como é a repressão e o autoritarismo que permitem a superexploração da mão de obra e o aumento da acumulação. Crítica semelhante é reproduzida por Idelber Avelar (2003: 69) anos mais tarde, compreendendo que o autoritarismo não constitui elemento “adicional”, mas que teria justamente a função de garantir que o novo modelo de desenvolvimento capitalista fosse implementado de forma ordeira. A crítica de Avelar nos auxilia a passar à análise da realidade política brasileira ao final do século.

Repetidamente [Cardoso] explica as ditaduras brasileira e hispano-americanas como produtos de núcleos burocráticos estatais, não redutíveis ao interesse de classe capitalista e misteriosamente contraditórios com ele. Posto que uma burocracia, ao contrário de uma classe dominante, pode ser eliminada sem que se toque no modelo econômico, a teoria de Cardoso [...] preparou o caminho para uma “transição à democracia” hegemônica por forças neo-liberais e conservadoras (Avelar, 2003: 24).

## O presidente FHC

Nesta seção, analisa-se ações e instrumentos utilizados por FHC para implementar seu projeto de desenvolvimento. Divide-se esta seção em três partes em que se analisa a proposta de governo; o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e algumas das mais importantes emendas constitucionais. Esse conjunto de análises compreende elementos suficientes para uma compreensão mais ampla do espírito predominante na chamada Era FHC (1995-2002).

### *Mãos à Obra: proposta de governo*

Lançado em julho de 1994, a proposta de governo Mãos à Obra trazia aquelas que seriam as bases do governo que viria a se constituir. Três desses capítulos parecem centrais: o Novo projeto de desenvolvimento (Capítulo I), a Reforma do Estado (Capítulo IV) e a Parceria entre Estado e sociedade (Capítulo V).

No Capítulo I se desenvolvia as bases do Novo projeto de desenvolvimento em que se destacava a necessidade de superar o padrão inaugurado nos anos 1930, de um capitalismo nacional que tinha no Estado o agente fundamental. O novo projeto buscava encerrar o que ainda restava do projeto nacional desenvolvimentista, colocando em prática a proposta de “pôr fim à Era Vargas”.

O nacional-desenvolvimentismo teve amplo sentido no seu tempo. Mas deixou de ter quando a conjugação favorável de fatores se inverteu, ou se perverteu, a partir de meados da década de 70 e, mais acentuadamente, de seu final. É que o mundo começava a mudar mais rapidamente que o Brasil (Cardoso, 2008: 2).

O combate à miséria aparece incluído neste projeto, a compreensão é de que é necessário realizar uma abertura de mercado para conseguir modernizar e dar maior dinamismo à economia, gerando empregos, o que é visto como a “forma mais efetiva e duradoura de distribuição de renda” (Cardoso, 2008: 3). A criação desse novo



projeto de desenvolvimento, porém, se conecta muito diretamente à visão acerca do Estado e de seu papel na dinâmica econômica.

A Reforma do Estado (Capítulo IV) vem do diagnóstico de que a crise brasileira é uma crise do Estado, de modo que a solução passa por “uma corajosa reforma administrativa e a redefinição do papel constitucional do Estado na sociedade” (Cardoso, 2008: 82). A reforma é proposta a partir de quatro pontos: reforma administrativa; reforma fiscal; previdência social e privatização.

A reforma administrativa parte do diagnóstico da falta de profissionalização, má distribuição, desorganização interna do pessoal e gastos excessivos. A solução passaria por estabelecer planos de carreira baseados na promoção por mérito e produtividade e adotar uma política de formação profissional e reciclagem de pessoal, por meio da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (Cardoso, 2008: 82). Já a reforma fiscal deveria simplificar o sistema tributário e fazer com que a tributação ajudasse a reduzir as disparidades econômicas, alterando a lógica de um sistema regressivo e concentrador, forte tributador do consumo (Cardoso, 2008: 84-87). A previdência social, por sua vez, estaria mergulhada em uma crise advinda de fatores conjunturais (fraudes, sonegações, burocratização etc.) e fatores estruturais (aumento da longevidade, queda da fecundidade, ampliação da economia informal). Esses fatores teriam levado à relação de quase dois contribuintes para cada beneficiário, um aumento das despesas com os benefícios de R\$ 7,8 bilhões (entre 1984 e 1988) para a estimativa de R\$ 24 bilhões em 1994. Por fim, a privatização é vista como forma de posicionar o setor privado no centro do novo modelo de desenvolvimento.

Ao conjugar o diagnóstico de crise do Estado com a identificação do surgimento de múltiplas iniciativas de organização da sociedade civil, chega-se ao Capítulo V – Estado e sociedade civil. O intuito aqui consiste em “desprivatizar o Estado”, retirando a administração governamental dos interesses particulares que a aprisionariam. Parte dessa tarefa é proposta a partir de diferentes formas de parceria entre Estado e sociedade

[...] de modo a permitir, por um lado, que diferentes instituições da sociedade como as empresas, os sindicatos, as universidades assumam a corresponsabilidade por ações de interesse público; por outro, que a comunidade organizada estabeleça suas prioridades, administre os recursos comunitários de forma honesta, transparente, racional e eficiente e *desenvolva a capacidade de cuidar de si mesma* (Cardoso, 2008: 91-92, grifo nosso).

A partir dessa proposta de parceria, é desenvolvida uma longa lista de áreas em que poderiam se dar essa “autogestão” da comunidade organizada, apontando para a

importância do protagonismo da sociedade e de suas diversas organizações. Indica-se dez temas como subitens que se desenvolveriam a partir dessa parceria: Cultura; Meio ambiente; Pobreza e fome; Criança e adolescente; Mulher; Negros; Índios; Portadores de deficiência; Terceira idade; Esporte (Cardoso, 2008: 91-111). Essas áreas seriam prioritárias para a parceria entre Estado e sociedade, de modo que a transferência de recursos do Estado para as ONGs inibiria o desvio de recursos, revitalizaria a vida política e a cidadania. Esse tema mereceu atenção especial na formulação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e será abordado na sequência.

### *O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)*

Vitorioso na eleição de 1994, o plano de governo se concretizou de diversas formas ao longo dos anos seguintes. A elaboração do PDRAE e a estruturação de todo um projeto de reforma do Estado é certamente um dos projetos centrais desenvolvidos. Coube a Luiz Carlos Bresser-Pereira, no comando do Ministério da Reforma do Aparelho do Estado (Mare), essa tarefa.

A introdução do PDRAE é escrita por FHC e traz o diagnóstico de que “a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia” (Brasil, 1996a: 6). O pano de fundo é o diagnóstico de que nos anos 1980 a crise do Estado colocava em xeque o modelo econômico em vigência (Brasil, 1996a: 9-10). Assim, as possibilidades de avanços econômicos e sociais se vinculavam à abertura econômica e à reforma do Estado. Ganhava força também a proposta de uma administração pública gerencial, na qual o cidadão seria transformado em “cliente-privilegiado” dos serviços do Estado, sendo a flexibilização da estabilidade e a permissão de regimes jurídicos diferenciados (Brasil, 1996a: 7) vistos como caminhos para a modernização da administração pública.

O diagnóstico é alargado para uma análise de três dimensões fundamentais da crise do Estado: a crise fiscal; o esgotamento da estratégia estatizante (que assumiria três formas fundamentais: o Estado de bem-estar social; a substituição de importações e o estatismo dos países comunistas); e a superação da forma de administrar o Estado (a administração pública burocrática) (Brasil, 1996a: 10-11). Diante desse diagnóstico, a proposta passa por cinco pontos fundamentais que precisariam ser corrigidos e que direcionariam a agenda de reforma do Mare:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) as reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política

industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (Brasil, 1996a: 11).

Luiz Carlos Bresser-Pereira empreende no PDRAE uma análise do histórico da administração pública no Brasil, compreendendo um grande predomínio do modelo patrimonial, mesmo após a primeira proposta de adoção do modelo burocrático com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) na Era Vargas. O Decreto-Lei 200, de 1967, teria sido responsável por uma primeira tentativa de “superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil” (Brasil, 1996a: 19). A constituição de 1988, porém, teria retrocedido, conformando um “novo populismo patrimonialista”, levando ao encarecimento da máquina pública e ao aumento da ineficiência dos serviços públicos (Brasil, 1996a: 21).

O PDRAE propõe uma divisão do aparelho do Estado em quatro setores. No núcleo estratégico (responsável por formular as políticas públicas e pensar o Estado estrategicamente), a correção e a efetividade das políticas públicas aparecem como elementos centrais, sendo “mais adequado que haja um misto de administração pública burocrática e gerencial”. Nos outros setores (atividades exclusivas do Estado; serviços não exclusivos e na produção de bens e serviços),

[...] o importante é a qualidade e o custo dos serviços prestados aos cidadãos. O princípio correspondente é o da eficiência, ou seja, a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público. Logo, a administração deve ser necessariamente gerencial. O mesmo se diga, obviamente, do setor das empresas, que, enquanto estiverem com o Estado, deverão obedecer aos princípios gerenciais de administração (Brasil, 1996a: 43).

A influência da dinâmica da iniciativa privada para pensar a reforma do aparelho do Estado aparece não só na base de muitos dos diagnósticos, mas também nos caminhos apontados como solução. Problemas de grande complexidade, como a prestação de serviços sociais, a participação do Estado em setores estratégicos da economia são transferidos à iniciativa privada. Quando tal transferência não se dá diretamente, por meio das privatizações, ela ocorre por mecanismos outros que diferem pouco dessa lógica, uma vez que também as ONGs operam em grande medida

sob a lógica da administração privada. Essa é a essência da proposta gerencial: privatizar e incorporar, o tanto quanto possível, instrumentos da administração privada.

Estava em curso, portanto, uma vigorosa proposta de transformação do Estado brasileiro. Os diagnósticos feitos e as propostas apresentadas envolviam não raras vezes aspectos da Constituição de 1988. A implementação da proposta do PDRAE não consistiria em tarefa simples, exigiria do governo que realizasse uma série de mudanças na ordem jurídica, em especial no texto constitucional. Chama atenção a necessidade de aprovação de emendas constitucionais (duas) da administração pública e também (uma) da previdência, que, por sua vez, demandariam “imediatamente a definição de uma série de leis complementares e ordinárias” (Brasil, 1996a: 53).

### *Emendas constitucionais*

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) não consistiu em dispositivo isolado no conjunto do esforço de reforma empreendido por FHC e seus ministros. Ao inserir formalmente o país na proposta da administração pública gerencial, a publicação do PDRAE motivou debates no meio acadêmico brasileiro, estimulando diversos tipos de eventos organizados para debater o tema. Dentre os trabalhos que se lançam, alguns têm a pretensão de apontar o Brasil como modelo de reforma do Estado a ser seguido pelo restante da América Latina. Merecem destaque as produções que têm como autor o próprio Bresser-Pereira (1998a; 1998b; 1999; 2000), além dos 17 números dos *Cadernos Mare*, publicados nos anos de 1997 e 1998. Toda essa bibliografia tem no PDRAE seu ponto de partida e, muitas vezes, os trabalhos são publicados com o intuito de esclarecer aspectos do próprio plano que teriam sido mal compreendidos ou pouco desenvolvidos quando de sua publicação.

Perceber como esse plano direcionou os debates, limitando até mesmo as alternativas para além da proposta gerencial, consiste em esforço de grande valor. Já há, no entanto, alguns trabalhos apontando para o consenso que se desenvolveu em torno do diagnóstico da crise do Estado e dos caminhos possíveis, com destaque para Fernando Haddad (1998) e José Luiz Fiori (1995). O foco principal desta seção, portanto, não consiste em analisar a repercussão do plano na produção acadêmica brasileira, mas verificar as principais alterações no ordenamento jurídico empreendidas a partir dele.

Imediatamente ao início do ano legislativo foram enviados ao Congresso Nacional cinco propostas de emendas constitucionais. Quatro delas viriam a ser aprovadas em 15 de agosto de 1995. São elas as emendas 05, 06, 07 e 08/1995. Essas emen-

das estabeleçam o fim do monopólio estatal sobre o petróleo, no setor elétrico e de telecomunicações; o fim da proibição da entrada de empresas estrangeiras para exploração de minérios e no transporte marítimo brasileiro; tratamento igual ao capital nacional e estrangeiro. Trata-se, portanto, de iniciativas que buscam abrir para o capital internacional setores sensíveis de áreas estratégicas e/ou de infraestrutura. Uma análise mais detida dessas emendas pode ser encontrada em Georgine Visentini (2006).

Diversas foram as emendas propostas durante o período, totalizando ao final dos dois mandatos 35 emendas constitucionais. O modelo de reforma por meio do uso excessivo de emendas constitucionais está denunciado por Cláudio Couto (2000). Há, porém, emendas propostas com o intuito de realizar a reforma administrativa e previdenciária que interessam especialmente, posto que são as emendas que dizem respeito aos temas tratados diretamente pelo PDRAE.

A Emenda 19/1998 realiza as principais mudanças jurídicas na proposta de Reforma da Administração. Anunciada pelo PDRAE, essa emenda consolida propostas de reformas que já estavam presentes em discursos e textos anteriores, com destaque para a questão da estabilidade dos servidores públicos e a implementação de princípios da gestão gerencial da administração pública.

A partir de sua aprovação, a estabilidade do servidor público passa a ser flexibilizada. Com a alteração nos artigos 41 e 169 da Constituição, aumentava-se o período para a obtenção da “estabilidade”, de dois para três anos, alargava-se o rol de possibilidades para a perda de cargo do servidor estável, dando-se não apenas em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou processo administrativo, mas também em razão de avaliação periódica de desempenho (art. 41, §1º, inciso III). O art. 169, por fim, passava a apresentar redação que inaugurava novas condições para que o servidor “estável” pudesse ser destituído de seu cargo, vejamos a redação trazida pela EC 19/98:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

[...]

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal (Brasil, 1988).

Há algumas limitações ao processo de exoneração de servidores estáveis, garantindo que ela só será possível após serem reduzidos em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança, bem como após terem sido exonerados servidores não estáveis. Garante-se ainda indenização ao servidor (na proporção de um salário para cada ano de serviço). Isso, entretanto, não diminui o peso das profundas mudanças na organização do funcionalismo público. A Emenda Constitucional (EC 19/98), a partir da alteração do art. 241 da Constituição, permitia ainda a transferência de encargos entre os entes federados; na alteração do artigo 37 incluía-se a eficiência como um dos princípios a reger a administração pública, regulava a proposta dos contratos de gestão, abolia a instituição do regime jurídico único, transformava os vencimentos em subsídios, bem como definia o teto salarial dos ministros do Supremo Tribunal Federal, dentre outras definições.

Sem ser possível nessas linhas empreender o devido aprofundamento nos impactos de cada uma dessas mudanças, basta identificar que essas alterações inseriam definitivamente a administração pública brasileira no marco do gerencialismo. Tais mudanças se conectam de forma mais ou menos direta a um conjunto de elementos, dentre os quais se identifica tanto uma percepção de um Estado ineficiente, não raras vezes remetendo a uma herança patrimonial, quanto à dimensão de que esse mesmo Estado deve ter seu campo de atuação limitado, seja mesmo como fruto de uma visão mais liberal de mundo, seja em função de um certo diagnóstico acerca da lógica global que se impunha naquele período.

Quase simultaneamente à aprovação da EC 19/98, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 33), que viria a ser aprovada como EC 20/98, tramitava na Câmara dos Deputados tratando da reforma previdenciária. A aprovação dessa emenda cumpria outro ponto fundamental da agenda, reduzindo o custo da previdência. Com ela, o salário família passou a ser pago apenas aos dependentes do trabalhador de baixa renda e ao trabalho do menor (maior de 16 anos); os novos critérios para concessão das aposentadorias combinam os critérios do tempo de contribuição com o de idade, com a exigência do cumprimento de prazo de carência de, no mínimo, dez anos no serviço público e cinco no cargo em que se der a aposentadoria; foram vedadas as aposentadorias especiais, exceto para as atividades exercidas exclusivamente sob condições prejudiciais à saúde e à integridade física; foi vedada a acumulação de aposentadorias e de proventos com vencimentos; aposentadorias e pensões passaram a ter como limite o teto constitucional (Visentini, 2006: 166-168).

As duas emendas constitucionais cumpriram um papel fundamental de empreender reformas que já eram anunciadas há alguns anos como necessárias para o ajuste fiscal, a estabilidade monetária e o desenvolvimento brasileiro. Se as ideias já

estavam fixadas há anos, elas eram reforçadas com grande frequência, constando como tema nas Mensagens ao Congresso Nacional enviadas às seções de abertura do Congresso entre os anos de 1995 e 1998 (Brasil, 1995; 1996b; 1997; 1998). Mesmo após a aprovação das emendas, o tema não deixava de estar em pauta, aparecendo na mensagem já de 1999 a pauta pelos “projetos de regulamentação” (Brasil, 1999) das reformas.

A continuidade das reformas nesses termos fora viabilizada, no entanto, apenas em função da EC 16/97, conhecida como “Emenda da reeleição”, aprovada pelo Congresso Nacional e alvo de intensas críticas, tanto em relação a constitucionalidade de sua validade imediata quanto pela forma como foi aprovada, sob denúncias de corrupção de parlamentares. Não obstante, o fato é que FHC conseguiu a possibilidade de se recandidatar e conquistou a reeleição no primeiro turno em 1998.

A reeleição cumpriu papel fundamental para o projeto de FHC. Se em 1997, quando da aprovação da EC 16/97, as reformas fundamentais ainda estavam por serem realizadas e o PDRAE ainda não tinha alcançado a efetividade que se propunha, a possibilidade da reeleição abria espaço para que as alterações constitucionais pudessem ser feitas e permitia que o governo tivesse mais quatro anos para se aprofundar nessas reformas, notadamente por meio de legislação infraconstitucional. A partir de então foi possível a FHC empreender em seus oito anos de governo (1995-2002) uma profunda alteração na estrutura do Estado brasileiro. A aprovação das duas emendas constitucionais aqui analisadas foi sucedida por extensa legislação em que se destaca a Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, e a aprovação do Projeto de Lei 1.527/99, que criou o “fator previdenciário”. Essas leis se somam a outras (Lei 9.962/2000, 9.649/98, 9.637/98) no aprofundamento das reformas que, retiradas da esfera constitucional, passaram a ser aprovadas com maior facilidade pelo Congresso Nacional. Com isso, ratificava-se o discurso feito por FHC logo quando eleito: “eu estou convencido que esta reforma vai ficar na história do Brasil. Getúlio Vargas fez a reforma burocrática. Fernando Henrique Cardoso terá feito a reforma gerencial” (Bresser, 1998c: 24).

## Considerações finais

A proposta levada a cabo neste artigo, de conectar momentos tão diversos da história brasileira, não consiste em tarefa simples. Igualmente são consideráveis as diferenças da própria atividade de um acadêmico e aquela que cabe a um líder político (Weber, 2004). Não se trata, portanto, de negar as diferenças que fazem parte das dinâmicas próprias do universo político e do acadêmico. Importante também ter em mente que a compreensão dos anos FHC não decorre direta e exclusiva-

mente das construções teóricas do Cardoso intelectual. Como atesta Marcelo Moreira (2012), o mundo político não pode ser pensado como concretização de ideias pensadas anteriormente. Assim como provocativamente Raymundo Faoro (1994: 14) dizia não ser possível dizer que o *Contrato Social* rousseuiano determinou a Revolução Francesa, também não é possível compreender a gestão FHC como uma mera reprodução de ideias anteriormente articuladas. O caminho oposto, no entanto, é ainda mais problemático. Compreender a política como fruto de interesses individuais isolados e pragmaticamente geridos, sem conexões com construções político-ideológicas, é um equívoco ainda maior.

Se é verdade que existem diferenças sensíveis entre essas esferas, também é verdade que o estudo da teoria política e da história das ideias possui relevância para compreender aspectos diversos dos fenômenos políticos e das mudanças institucionais do tempo presente. O que se buscou demonstrar através das análises empreendidas acima é precisamente que as ideias do próprio Fernando Henrique Cardoso, mesmo aquelas desenvolvidas nos anos 1960-1970, são importantes para compreender aspectos centrais não só de seu plano de governo como também de algumas das mais importantes reformas efetivamente empreendidas.

Não é pequeno o risco de se atribuir ao próprio autor a tarefa de interpretar suas influências, seu legado e sua coerência interna. Cardoso empreende esforços deliberados nesse sentido (Cardoso, 2013; 2015; 2016; 2017; 2019; Cardoso & Oliveira, 2010). No entanto, sua alegação de que “se houve *aggiornamento* foi mais na forma do que no conteúdo, quando não na discussão de questões que a própria história foi colocando em novas bases” (Cardoso & Oliveira, 2010: 11) parece um diagnóstico coerente com sua obra e seu legado. Importante, no entanto, contestar a identificação imediata entre a percepção de uma certa coerência interna da obra com o suposto acerto no diagnóstico e nas proposições. Ao contrário, a identificação da coerência interna pode ser útil justamente para perceber as limitações que já estavam inscritas na própria obra.

As críticas ao Cardoso teórico são muitas e certamente encontraram, à época, em Ruy Mauro Marini (1978a, 1978b, 1991) seu principal articulador. Posteriormente outros autores desenvolveram obras críticas que merecem ser revisitadas para uma leitura do sociólogo (Lima, 2017; Moreira, 2013; Natalino, 2020; Traspadini, 2014). Para a crítica ao presidente é ainda maior o rol de obras que buscaram denunciar os problemas de todo o processo levado a cabo por FHC (Fiori, 1995; Pinto, 2001; Grau, 2007). No campo específico da gestão pública, por fim, há importantes debates acerca dos diferentes modelos existentes, sendo importante contribuição dada por Ana Paula Paes de Paula (2005).



Há, portanto, um vasto conjunto de obras que tangenciam os temas aqui abordados. O leitor interessado não terá dificuldades em encontrar indicações que aprofundem as leituras acerca dos diferentes temas tratados. A escassez de esforços, porém, com o intuito de costurar e identificar conexões entre períodos distantes historicamente foi o que motivou o esforço deste trabalho. Espera-se ter contribuído para posteriores esforços analíticos nesta direção.

## Referências

AVELAR, Idelber. *Alegorias da derrota: a ficção pós-ditatorial e o trabalho do luto na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

BARTHES, Roland. A morte do autor. In: \_\_\_\_\_. *O rumor da língua*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. 2 v. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BRASIL. Presidência da República. Presidente (1995-1998: Fernando Henrique Cardoso). Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1ª sessão legislativa ordinária da 51ª legislatura, 1999.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Presidente (1995-1998: Fernando Henrique Cardoso). Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 4ª sessão legislativa ordinária da 50ª legislatura, 1998

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Presidente (1995-1998: Fernando Henrique Cardoso). Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 3ª sessão legislativa ordinária da 50ª legislatura, 1997.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Presidente (1995-1998: Fernando Henrique Cardoso). Subsecretaria de Imprensa e Divulgação. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1996a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Presidente (1995-1998: Fernando Henrique Cardoso). Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 2ª sessão legislativa ordinária da 50ª legislatura, 1996b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Presidente (1995-1998: Fernando Henrique Cardoso). Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1ª sessão legislativa ordinária da 50ª legislatura, 1995.

\_\_\_\_\_. *Constituição, 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

\_\_\_\_\_. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo; Brasília: Editora Unesp; Editora Enap, 1999.

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília; São Paulo: Editora Enap; Editora 34, 1998a.

\_\_\_\_\_. Um novo Estado para a América Latina. *Novos Estudos Cebrap*, n. 50, p.91-98, Mar. 1998b.

\_\_\_\_\_. Uma Reforma para ficar na História (Entrevista). Reforma Gerencial. *Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*, Brasília, Mare, 1998c. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/bp-papers/entrevst.lcbp.rg98.pdf>>. Acesso em: 25 Ago. 2014.

\_\_\_\_\_. *A crise do Estado. Ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria. *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Diários da Presidência*, v. 4: 2001-2002. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

\_\_\_\_\_. *Diários da Presidência*, v. 3: 1999-2000. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

\_\_\_\_\_. *Diários da Presidência*, v. 2: 1997-1998. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

\_\_\_\_\_. *Diários da Presidência*, v. 1: 1995-1996. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

\_\_\_\_\_. *Pensadores que inventaram o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

\_\_\_\_\_. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008 [1994].

\_\_\_\_\_. Discurso de despedida do Senado Federal: filosofia e diretrizes de governo. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995.

\_\_\_\_\_. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

\_\_\_\_\_. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

\_\_\_\_\_. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.

\_\_\_\_\_. *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento econômico e nacionalismo. *Revista Brasiliense*, n. 12, p. 88-98, 1957.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 10. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CARDOSO, Fernando Henrique; OLIVEIRA, Miguel Darcy de (Orgs.) *Relembrando o que escrevi: da reconquista da democracia aos desafios globais – Fernando Henrique Cardoso*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CARVALHO, Rodrigo Badaró de. *FHC – do sociólogo ao presidente: a implementação de um projeto neoliberal no Brasil*. Belo Horizonte: Conhecimento Livraria e Distribuidora, 2021.

\_\_\_\_\_. *O sociólogo Fernando Henrique nunca esquecido pelo presidente FHC: do discurso contra Vargas à reforma neoliberal do Estado no Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

COUTO, Cláudio Gonçalves. *Os mecanismos da governabilidade: sistema de governo e democracia no Brasil*. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2000.

DULCI, Marcelo Soares. *PSDB: força e limites da resposta liberal aos desafios do Brasil contemporâneo*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

FAORO, Raymundo. *Existe um pensamento político brasileiro?* São Paulo: Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. *Os donos do poder: formação de patronato político brasileiro*. v. 2. Porto Alegre, RS: Editora Globo, 1975.

FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FRANK, André Gunder. *Capitalismo y subdesarrollo en America Latina*. México: Siglo Veintiuno, 1978.

\_\_\_\_\_. *América Latina: subdesarrollo o revolución*. Buenos Aires: Era, 1976.

\_\_\_\_\_. *Clases y revolución en América Latina*. Montevideo: Aportes, 1969.

GOMES, Ângela de Castro. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: o legado de Vargas. *Revista da USP*, n. 65, p. 105-119, Mar.-Maio 2005.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros. 2007.

HADDAD, Fernando (Org.). *Desorganizando o consenso: nove entrevistas com intelectuais à esquerda*. São Paulo; Petrópolis, RJ: Editora Fundação Perseu Abramo; Vozes, 1998.

LAHUERTA, Milton. Intelectuais e resistência democrática: vida acadêmica, marxismo e política no Brasil. *Cadernos AEL*, v. 8, n. 14-15, 2001.

LIMA, Pedro Luiz. Entre massas afônicas e o interesse soberano: Fernando Henrique Cardoso e a gênese marxista da teoria do populismo no Brasil. *Teoria & Pesquisa: Revista de ciência política*, v. 26, n. 1, p. 118-148, 2017.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialéctica de la dependência*. México: Era, 1991.

\_\_\_\_\_. *Subdesarrollo y revolución*. 9. ed. México: Siglo Veintiuno. 1978a.

\_\_\_\_\_. Las razones del nedesarrollismo (respuesta a F. H. Cardoso y J. Serra). *Archivo de Ruy Mauro Marini. Revista Mexicana de sociologia*, v. 40, n. especial, 1978b.

MOREIRA, Marcelo Sevyabricker. *Raízes intelectuais da democracia brasileira: linguagens políticas e a formação da república*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

\_\_\_\_\_. O debate teórico-metodológico na ciência política e o pensamento social e político brasileiro. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 21, n. 1, 2012.

NATALINO, Enrique. *A construção do pensamento internacionalista de Fernando Henrique Cardoso*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PINTO, Élida Graziane. Por uma administração pública (gerencial ou não) mais *accountable* no Brasil: entre outras coisas, uma questão de respeito às salvaguardas constitucionais. XV Concurso de Ensayos del CLAD “Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental”. Caracas, 2001.

PRADO JR., Caio. *A revolução brasileira e a questão agrária no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Theotonio dos. *Imperialismo y dependencia*. México: Ediciones Era, 1978.

\_\_\_\_\_. *Dependencia y cambio social*. Santiago do Chile: Centro de Estudios Socioeconomicos, 1970.

\_\_\_\_\_. *El nuevo caracter de la dependencia*. Santiago do Chile: Centro de Estudios Socioeconomicos, 1968

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SKINNER, Quentin. Meaning and understanding in the history of ideas. *History and Theory*, v. 8, n. 1, p. 3-53, 1969.

TOLEDO, Caio Navarro de. *Iseb: fabrica de ideologias*. 2. ed. São Paulo: Editora Unicamp, 1997.

TRASPADINI, Roberta. *A teoria da (inter)dependência de Fernando Henrique Cardoso*. 2. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

VISENTINI, Georgine Simões. *Reforma do Estado no Brasil: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

WASSERMAN, Claudia. *A teoria da dependência: do nacional-desenvolvimentismo ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2004.



