

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MAURÍCIO DE OLIVEIRA LEIVAS

DESENVOLVIMENTISMO E A CARACTERIZAÇÃO DO GOVERNO LULA

Porto Alegre

2022

MAURÍCIO DE OLIVEIRA LEIVAS

DESENVOLVIMENTISMO E A CARACTERIZAÇÃO DO GOVERNO LULA

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Hermógenes Saviani Filho

Porto Alegre

2022

Maurício de Oliveira Leivas

DESENVOLVIMENTISMO E A CARACTERIZAÇÃO DO GOVERNO LULA

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Porto alegre, __ de maio de 2022

Resultado:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Hermógenes Saviani Filho – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Antônio Ernani Martins Lima

UFRGS

Prof. Dr. Hélio Afonso de Aguiar Filho

UFRGS

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer aos meus pais e irmão, pelo suporte, aos professores que me acompanharam ao longo do curso, de modo especial a meu professor orientador, por sua paciência, e à UFRGS e todos os seus servidores, pelo acolhimento.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo verificar uma possível associação do governo Lula com o Desenvolvimentismo. Para tanto, no primeiro capítulo se busca delimitar o conceito de desenvolvimentismo. No segundo se resgata a experiência desenvolvimentista brasileira, descrevendo-se brevemente as políticas econômicas de uma série de governos do período 1930-1980. O terceiro capítulo é dedicado ao governo Lula, abrangendo os anos de 2003-2010, buscando-se descrever suas políticas econômicas de relevância e revisar brevemente algumas análises a respeito do tema. Por último é apresentada a conclusão, onde se busca demonstrar que o governo Lula não possui atributos suficientes para ser classificado como desenvolvimentista.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo; Lula; política econômica; política industrial.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 O DESENVOLVIMENTISMO.....	10
2.1 O Conceito.....	11
2.2 A Ascensão do Desenvolvimentismo.....	16
2.3 O Declínio e Queda do Desenvolvimentismo.....	20
2.4 A Atualidade.....	22
2.4.1 O Novo-Desenvolvimentismo.....	23
2.4.2 O Social-Desenvolvimentismo.....	26
3 GOVERNOS DESENVOLVIMENTISTAS.....	28
3.1 O Primeiro Governo Vargas (1930-45).....	28
3.2 O Segundo Governo Vargas (1951-54): a fórmula Sales-Alves.....	32
3.3 O Governo Juscelino Kubitschek (1956-61): o Plano de Metas e o Plano de Estabilização Monetária.....	35
3.4 O Governo de João Goulart, o “Jango” (1961-64): o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.....	37
3.5 O primeiro governo militar, Humberto Castello Branco (1964-66): reformas e o PAEG.....	39
3.6 O segundo e terceiro governos militares, Costa e Silva (1967-69) e Médici (1969-73): o “Milagre” econômico brasileiro.....	41
3.7 O quarto governo militar, Ernesto Geisel (1974-78): a restrição externa e o II PND.....	42
3.8 O quinto e último governo militar, João Figueiredo (1979-84): restrição externa e o ajuste recessivo.....	44
4 O GOVERNO LULA: DESENVOLVIMENTISTA?.....	47
4.1 O Governo Lula (2003-2010): linhas gerais.....	48
4.2 A política industrial e de infraestrutura do governo Lula: a PITCE, PDP e o PAC.....	55
4.2.1 A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).....	59
4.2.2 A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).....	60
4.2.3 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).....	62
4.3 Políticas Sociais durante o governo Lula.....	63

4.4 A questão do Desenvolvimentismo: revisão da literatura.....	65
5 CONCLUSÃO.....	71
REFERÊNCIAS.....	75

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno identificado como “Desenvolvimentismo” é normalmente associado pela literatura ao período de 1930-80 no Brasil através do Processo de Substituição de Importações. Durante este período observaram-se taxas de crescimento significativamente acima da média mundial, realizando-se efetivo *catching up* em relação aos países desenvolvidos. Esse processo seria liderado principalmente pelo setor industrial, com o rompimento do modelo agrário-exportador e as restrições a este relacionadas, com mudanças estruturais tanto na dinâmica interna do país, como na sua relação com o mercado externo.

Ao período que se seguiu, entre a redemocratização e o fim do governo FHC, a literatura tende a atribuir caráter mais liberal. Neste período observou-se uma série de reformas de caráter liberalizante, com a abertura da economia, redução do aparato estatal, privatizações etc, associadas ao assim comumente chamado “Consenso de Washington”. Somado a isto se fariam presentes as políticas de estabilização, de modo especial a que se seguiu após o Plano Real, com políticas fiscal e monetária restritivas. Este período acabaria por ser marcado por baixas taxas de crescimento e um processo de desindustrialização, dispondo-se assim em oposição ao período anterior no que tange a resultados.

Durante o governo Lula, que começaria em 2003, observa-se então a inflexão de alguns resultados e políticas, com a melhoria da taxa de crescimento associada a crescente intervencionismo, em especial durante seu segundo mandato. Seja em razão dos resultados decepcionantes do período anterior, que ensejaram a criação de propostas de atualização do desenvolvimentismo como o chamado “novo-desenvolvimentismo”, seja pelos desdobramentos do governo Lula, que levaram a muitos contemplarem a possibilidade deste representar um retorno do desenvolvimentismo, o tema volta a despertar interesse. O objetivo do presente trabalho gira em torno desse mesmo eixo – determinar se é possível caracterizar o governo Lula como desenvolvimentista.

Além desta introdução, o trabalho está dividido em três capítulos, acrescidos de uma conclusão. O primeiro capítulo trata do conceito de Desenvolvimentismo, sua ascensão e queda como política econômica, e de algumas propostas de atualização. O segundo capítulo trata brevemente da história e das políticas implementadas pelos governos desenvolvimentistas no Brasil no período que vai de 1930 até 1980. O terceiro capítulo trata especificamente do governo Lula e suas políticas econômicas de forma geral, com breves seções dedicadas ao PAC e seus programas de política industrial – PITCE e PDP – e na última seção que revisa algumas interpretações do governo. Por fim, o tema é arrematado na conclusão, buscando-se então avaliar a possível associação do governo Lula com o Desenvolvimentismo.

2 O DESENVOLVIMENTISMO

Posto o objetivo deste trabalho - determinar se as políticas adotadas pelo governo Lula podem ser caracterizadas como “desenvolvimentistas”, convém primeiro, neste capítulo, elucidar a que tal termo se refere. Primeiramente buscar-se-á apresentar a definição de “desenvolvimentismo” dada por diversos autores e comparar brevemente umas às outras, sem se pretender, nesse exercício, constituir conceito novo. As seções seguintes buscarão complementar essa conceituação adicionando a ela elementos históricos, brevemente - a história da conformação do desenvolvimentismo no Brasil, suas raízes teóricas, sua decadência e seu estado presente, na sua atualidade e nas propostas “atualizantes” relacionadas.

De modo geral o Desenvolvimentismo é comumente associado a forte atuação estatal com vistas a acelerar o crescimento econômico; e no Brasil, com o processo de substituição de importações. Fonseca (2015) marca que se trata de fenômeno eminentemente latino-americano e limitado ao século XX, apesar de reconhecer que a literatura a respeito do tema também trata de um desenvolvimentismo asiático; Bresser (2019) faz uso mais genérico do termo e, portanto, sua abrangência no tempo e no espaço também é maior. Ainda assim, no que tange aos atributos da experiência latino-americana, como se verá a seguir, não há tanta divergência entre os autores.

Em Fonseca (2015), e outros artigos do autor, o primeiro governo Vargas (1930-1945) é frisado como o começo da experiência desenvolvimentista no Brasil, ainda que antecedida por algumas experiências regionais. A respeito dessa transição, nota: “...houve uma aliança entre setores agrários voltados ao mercado interno e os novos setores emergentes (...) em oposição aos setores agroexportadores, os quais foram derrotados em 1930 e, mais definitivamente, em 1932.” (FONSECA, 2015, p. 34).

Entre as políticas econômicas do período, marcadas por “crescente

intervencionismo” é notável a criação de uma miríade de órgãos e instituições com vistas a estimular a diversificação agrícola e produção industrial (visando, então, resolver o gargalo das exportações de café), com o Estado atuando diretamente com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional em 1941. (MOLLO; FONSECA, 2013).

2.1 O Conceito

Fonseca (2015) começa notando que o termo “Desenvolvimentismo” pode ser usado para designar duas coisas: i) um fenômeno material, políticas econômicas e etc e ii) um fenômeno intelectual, este ainda podendo significar o discurso político (ideologia) ou escola de pensamento. Assim, examina tanto o uso dado pela literatura ao termo “Desenvolvimentismo” bem como as experiências históricas apontadas como desenvolvimentistas com dois objetivos: i) apreender que atributos compõem o núcleo central (núcleo duro) desse conceito; ii) identificar qual o campo principal a que se refere esse conceito, material ou intelectual.

Revisando autores¹ e o uso que fazem do termo e comparando essas conceituações às experiências históricas, Fonseca (2015) chega aos seguintes atributos que parecem compor um “núcleo comum principal”:

1. Projeto ou estratégia que tenha como objeto a nação, podendo ser definido como projeto nacional, sem implicar repulsa ao capital estrangeiro ou rompimento com a ordem internacional;
2. Intervenção consciente e determinada do Estado com o fim de viabilizar o projeto, o que também implica burocracia capacitada e respaldo social;
3. A industrialização como meio para alcançar os fins desejados.

¹ Os autores revisados que conceituam desenvolvimentismo como ideologia são: Bresser-Pereira, Bielschowsky, Schneider. Os que se ocupam principalmente de conceituar “estado desenvolvimentista” são: Echevarría, Johnson, Wade, Herrlein Jr., Evans, Chang, Amsden, Bresser-Pereira (novamente).

Assim, os três atributos centrais e característicos de “desenvolvimentismo” seriam projeto nacional, intervencionismo e industrialismo. Além disso, há também atributos mencionados com menor frequência: i) burocracia ou grupo técnico recrutado por mérito para formular e/ou executar o projeto; ii) planejamento econômico; iii) redistribuição de renda; iv) reforma agrária; e v) banco de desenvolvimento ou instituição de fomento (FONSECA, 2015, p. 22) que poderiam ser relevantes para casos particulares.

Além desses atributos, Fonseca (2015) enumera outros aspectos cruciais do desenvolvimentismo: que este se dá sob os marcos de uma economia capitalista e que opera sob a lógica de uma “consciência do subdesenvolvimento”. O primeiro está implícito nos atributos principais, onde “planejamento” e “intervenção” implica uma economia capitalista; além disso, menciona o autor, a literatura frequentemente menciona pacto entre as classes (assim supõe-se não ruptura ou revolução). Ademais, o autor nota, a literatura marxista por vezes aparece em oposição ao desenvolvimentismo:

(...) também aparece, em parte da literatura marxista, crítica ao desenvolvimentismo que o considera como ideologia justificadora da acumulação de capital, cuja retórica acena com projeto de universalidade para legitimar-se com a promessa da inclusão dos trabalhadores em seus frutos, ocultando o fato de que, ao se tratar de um desenvolvimento capitalista, funda-se na exploração do trabalho (...) (FONSECA, 2015, p. 29)

O segundo, a “consciência do subdesenvolvimento” já se fazia presente no Brasil durante o século XVIII, em especial na segunda metade. Os que pensavam o Brasil, perguntavam-se então por que razão o caráter progressivo das economias centrais não se fazia presente cá nas ex-colônias. As razões então perfiladas eram de caráter racial ou geográfico e, mais tarde, cultural. Nesse contexto, o Positivismo comtiano “cai como uma luva” e é rapidamente adotado pelas elites locais; de acordo com o autor, foram três as concepções positivistas que mais inspiraram o desenvolvimentismo latino americano: (a) a da história de como um processo evolutivo, com etapas a serem percorridas - que impinge aos problemas das sociedades latino-americanas o caráter de “atraso”; (b) o intervencionismo, onde o

estado seria ferramenta essencial para engendrar o “progresso”; (c) decorrente das duas anteriores, a noção de que a política deveria preceder a economia, pois a ação humana poderia alterar o curso da história. Essa concepção de “atraso” da América Latina desaguardaria mais tarde na concepção estruturalista de “subdesenvolvimento”, que não seria uma etapa do desenvolvimento capitalista mas que coexiste e é reforçado por este, fenômeno histórico e estrutural então que não se resolveria espontaneamente, fazendo-se mister a ação humana dotada de intencionalidade para a mudança de curso. (FONSECA, 2015)

Em último lugar, Fonseca (2015) decide por definir Desenvolvimentismo como política econômica - e não ideologia. Argumenta que, dado o surgimento simultâneo do desenvolvimentismo em diversos países, este não poderia ter sido importado ou fenômeno aleatório. Assim, ainda que a política econômica implique também um discurso e uma ideologia, a origem do desenvolvimentismo estaria nas condições materiais da América Latina - em seu “atraso” e a consciência deste, e a busca de meios de superá-lo.

Por fim, o autor apresenta sua formulação do conceito:

“entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.” (FONSECA, 2015, p. 40)

Bresser-Pereira (2016) também remete ao fato de que desenvolvimentismo pode ser referir a duas coisas: (a) forma de organização política e econômica alternativa ao liberalismo e (b) escola de pensamento; no segundo caso, possui suas raízes na macroeconomia keynesiana e no estruturalismo.

Bresser-Pereira (2019) adota definição mais ampla (que Fonseca) de “Desenvolvimentismo”. Partindo da afirmação de que o Estado moderno assume

duas formas, o liberal e o desenvolvimentista: liberal quando se limita a garantir direitos de propriedade e contratos, gerenciamento da moeda e finanças públicas; e desenvolvimentista quando se além disso, adote algum nível de intervencionismo e nacionalismo econômico (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 145), assumindo então que o mercantilismo seria a primeira manifestação de desenvolvimentismo e o estado mercantilista o primeiro estado desenvolvimentista.

Fonseca e Salomão (2017) chamam atenção para um uso muito amplo do termo:

A atuação do Estado prescrita pelo desenvolvimentismo não pode ser resumida, contudo, à simples intervenção no domínio econômico. (...) Assim, a rigor, todas as ideologias e teorias econômicas, com exceção do liberalismo clássico, delegam certo papel ao Estado na condução da economia e da política econômica. (...) Nesse sentido é que se deve considerar seu intervencionismo como uma atuação bastante peculiar, uma vez que sua razão de ser é a reversão do subdesenvolvimento. (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 10)

Bresser-Pereira (2019) remedia isso parcialmente delineando o que considera quatro tipos de estado desenvolvimentista. São divididos de acordo com dois critérios: (i) o ponto (no tempo) em que o país se formou como estado-nação e realizou sua revolução industrial; (ii) sua posição relativa na economia capitalista, central ou periférica. Assim, são eles: (i) o modelo original central; (ii) o modelo retardatário central; (iii) o modelo periférico independente; (iv) o modelo periférico nacional-dependente.² Assim, “o modelo periférico nacional-dependente”, a que também chama “nacional-desenvolvimentismo” é termo equivalente ao usado por Fonseca (2015), que parte da experiência latino-americana para chegar a sua conceituação.

Esse estado nacional-desenvolvimentista teria as seguintes características: (i) lucros e investimento dependentes do Estado; (ii) discurso industrialista e defesa do papel do estado nessa industrialização; (iii) exclusão da maior parte da população; (iv) burocracia do setor público altamente “institucionalizada”; (v)

² No original, em inglês, são: (i) the original central model; (ii) the latecomer central model; (iii) the independent peripheral model e (iv) the national-dependent peripheral model.

dependência exagerada de financiamento externo (e a esta característica o autor atribui a queda do estado desenvolvimentista, em razão da crise da dívida).³

Assim, se a definição de nacional-desenvolvimentismo dada por Bresser-Pereira (2019) não se conforma muito ao núcleo-duro proposto por Fonseca (2015), pode vir a ser útil para compreender uma manifestação particular de desenvolvimentismo. Ademais, na sua visão da história, Bresser-Pereira (2019) associa o estado desenvolvimentista às revoluções industriais, considerando-o essencial; e essa revolução industrial seria realizada, grosso modo, através da intervenção estatal agindo com certo nacionalismo econômico.

Alternativamente, Bresser-Pereira (2019) oferece definição mais precisa do que considera “estado desenvolvimentista”, genericamente:

(i) views economic growth as its main objective; (ii) intervenes moderately in the market by planning the economy's non-competitive sector and by adopting strategic industrial policies; (iii) operates an active macroeconomic policy by limiting budget and current account deficits and by getting “right” the five macroeconomic prices, particularly the exchange rate; and (iv) is politically supported by a developmental class coalition formed of entrepreneurs, workers, public bureaucrats and sectors from the old dominant class (...) (BRESSER-PEREIRA, 2019, p. 38).

Convém notar que para o autor isto é estado desenvolvimentista, e desenvolvimentismo é sistema em que esse estado atua, posto que: “the modern state assumes two basic forms, the developmental and the liberal, that are also the two forms of economic and political organization for capitalism, given that the state is the fundamental institution of modern societies” (p. 37)

Ainda alternativamente, Bresser-Pereira (2006) define desenvolvimentismo (e

³ Durante a década de 70 havia muita liquidez no mercado de crédito internacional, e o Brasil, bem como outros países americanos, utilizaria dessa possibilidade com fim de sanar suas carências de crédito de longo-prazo. Mais tarde, no começo da década de 80, esse passivo externo se tornaria extremamente custoso com o aumento dos juros pelo FED americano e a recessão no primeiro-mundo. Para mais detalhes ver “A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira” por Beluzzo e Almeida.

não estado desenvolvimentista) como as estratégias nacionais de desenvolvimento⁴ utilizadas pelos países subdesenvolvidos para alcançar os países centrais; seus economistas faziam-no utilizando-se das teorias econômicas disponíveis, mas teorias essas que atribuísem papel relevante ao Estado.

Assim, temos alternativamente aqui, uma definição de desenvolvimentismo como oposto ao liberalismo e o estado desenvolvimentista ao liberal; uma descrição dos atributos do estado nacional-desenvolvimentista; uma descrição genérica dos atributos do estado desenvolvimentista; e por fim uma outra definição de desenvolvimentismo.

2.2 A Ascensão do Desenvolvimentismo

Fonseca e Salomão (2017) argumentam que as correntes de pensamento que deram origem ao desenvolvimentismo brasileiro remontam ao final do século XIX sendo estas: o nacionalismo, o industrialismo e o intervencionismo pró-crescimento; e que ainda que estas inicialmente não possuíssem necessariamente relação entre si, uma vez combinadas foram formadas em “guia de ação”, caracterizando o desenvolvimentismo como política econômica, fenômeno que ultrapassou o “simples somatório” dessas correntes em sentido prático e teórico. Os autores notam que apesar do desenvolvimentismo estar frequentemente associado aos trabalhos da CEPAL, estes se apoiaram em idéias que já circulavam então, inclusive no discurso político; assim, apesar de seu arcabouço teórico ter dado embasamento à aplicação de políticas econômicas a partir da década de 1950, este é precedido pelo desenvolvimentismo. Assim, os autores marcam como princípio do desenvolvimentismo a década de 1930, notando “experiências embrionárias” mesmo antes disso, em governos como o de Vargas no estado do Rio Grande do Sul de 1928-30 e o de João Pinheiro da Silva em Minas Gerais de 1906-1908.

⁴ Bresser-Pereira (2010) define “estratégia nacional de desenvolvimento” como: “um conjunto de valores, idéias, leis e políticas orientados para o desenvolvimento econômico, que levam à criação de oportunidades para que empresários dispostos a assumir riscos possam investir e inovar.”

O Nacionalismo seria então a corrente mais antiga dentre as três, remontando ao período colonial. Então sob influência do iluminismo e liberalismo tinha maior caráter político de oposição à metrópole. Somente no segundo reinado seriam incorporados elementos econômicos à retórica nacionalista, e mesmo estes não estavam necessariamente associados à industrialização, como exemplificado pelo “nacionalismo agrário”. (FONSECA; SALOMÃO, 2017)

A segunda corrente, do intervencionismo pró-crescimento, toma forma sob a disputa entre os papelistas e os metalistas; os primeiros criticavam o dogma das “finanças sadias”, e preferiam uma postura de estímulo à produção, descasando a política monetária do desempenho do balanço de pagamentos. Convém notar que essa atuação era feita no sentido de estímulo à exportação de bens primários, não havendo então associação entre intervencionismo e industrialização (FONSECA; SALOMÃO, 2017)

A terceira corrente, que também foi a última a ser incorporada historicamente, foi a do industrialismo. Sua introdução foi retardada por longo debate em que se evocava a vocação agrária do país e o então popular conceito de “indústria natural”, uma indústria que estivesse ligada à produção primária. Enquanto isso, do lado dos industrialistas se verificava uma argumentação de caráter indutivo e baseado na experiência - verificava-se que historicamente os países que lograram desenvolver-se e evitar restrições externas haviam se industrializado. Por fim, observou-se a vitória desta corrente; os autores destacam dois fatores: no plano econômico o estabelecimento, ainda que lento e paulatino, de plantas industriais no país, que demonstravam a viabilidade do setor indústria; e no plano político a Proclamação da República e sua aura de “renovação”, que ensejou o aparecimento de idéias que questionavam o status quo. (FONSECA; SALOMÃO, 2017)

Por fim, essas três correntes, para firmarem-se como política econômica, foram, conforme o autor, revestidas pelo “invólucro positivista”. Conforme discutido anteriormente, a filosofia positivista introduziu então a noção de uma história

formada por etapas sucessivas que implicavam uma noção de “progresso”. E esse progresso não adviria espontaneamente, mas requisitava a ação racional. Assim, era dispensado o debate acerca da necessidade da intervenção estatal, passando-se a contemplar a que nível esse intervencionismo deveria ocorrer. (FONSECA; SALOMÃO, 2017).

Quanto às formulações teóricas desenvolvimentistas, Mollo e Fonseca (2013) enumeram três influências: marxismo, keynesianismo e estruturalismo.

Para os marxistas favoráveis às políticas desenvolvimentistas, o fazem porque percebem que são capazes de gerar efeitos duradouros que melhoram a posição da classe trabalhadora na relação capital-trabalho; rejeitam, porém, a idéia de que o estado poderia resolver terminantemente problemas que são inerentes à lógica contraditória do sistema capitalista, criador de desigualdade e exclusão. (MOLLO; FONSECA, 2013).

No que tange à Keynes, destaca-se a noção de que a manutenção de um nível adequado de emprego depende de certo nível de gastos com consumo que pode ser impedido pela preferência pela liquidez; assim, a ação estatal por meio da política fiscal e monetária se faz essencial. Além disso, na visão Keynesiana, o Estado pode agir na redução da incerteza, já que não depende desta pois não visa lucro, através da centralização de informações, mobilização de recursos e influência na demanda. (MOLLO; FONSECA, 2013).

A terceira corrente, a dos estruturalistas, é a mais amplamente discutida na literatura. Essa corrente tem suas origens nos trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), órgão das Nações Unidas criado com o intuito de favorecer o desenvolvimento da região, e que contou com a colaboração de nomes como Raúl Prebisch e Celso Furtado. Mollo e Fonseca (2013) comentam principalmente sobre o diagnóstico de Prebisch (1961) a respeito do estrangulamento externo das economias periféricas, em razão da sua dependência do “curso das exportações” de bens primários, nem sempre favorável. Assim,

caberia à intervenção estatal desviar a demanda de bens importados internamente, manter o nível de investimento através de impostos e recursos externos e reformar o próprio Estado.

Carneiro (2012), comentando sobre as origens do desenvolvimentismo, também trata dos trabalhos dos autores cepalinos. Sobre Prebisch (1949), comenta a sua crítica à noção do desenvolvimento baseado na teoria das vantagens comparativas. O autor nota que aconteceram aumentos de produtividade superiores no setor industrial frente o setor primário. Entretanto, não se verificou, em decorrência disso, queda relativa de preço dos bens industriais. Atribuiu isso a diferenças estruturais nas economias industriais e nas baseadas em bens primários: nas primeiras as técnicas são relativamente monopolizadas, a mão de obra limitada e sindicalizada - tornando possível apoderar-se dos ganhos de produtividade via lucros e salários; já no setor primário das economias periféricas verificava-se difusão técnica e mão de obra abundante, que pressionava as margens de lucros e salários para baixo. Além disso, verificava-se superior elasticidade-renda para bens industriais quando comparados a bens primários. Por essas e outras razões, os países periféricos atingiriam uma barreira intransponível ao crescimento em razão da deterioração dos termos de troca, que por fim restringiria em muito sua capacidade de importar bens necessários à produção; este modelo baseado em um setor externo exportador de bens primários se fazia, portanto, inviável. Comenta também os trabalhos de Celso Furtado. Destaca a sua conceituação de subdesenvolvimento como situação historicamente determinada, desdobramento das economias centrais, e não como etapa do desenvolvimento. O autor também nota como nas economias centrais os principais fatores determinantes de crescimento são de oferta, notadamente o progresso técnico; enquanto que nas economias periféricas a demanda possuiria a primazia. A resposta aos problemas de estrangulamento externo das economias periféricas teria de ser a substituição de importações - que implicaria o deslocamento do "centro dinâmico" dessas economias da demanda externa para a doméstica.

Mollo e Fonseca (2013) por fim notam que é variado os arcabouços teóricos

empregados por desenvolvimentistas, especialmente no que tange à defesa da intervenção estatal, o que tornaria possível, “com certa licenciosidade”, chamá-lo de “pragmático e eclético”.

2.3 O Declínio e Queda do Desenvolvimentismo

Conforme trata Carneiro (2012), as estratégias desenvolvimentistas, e sua política econômica associada no Brasil, do nacional-desenvolvimentismo, que haviam sido dominantes entre as décadas de 30 e 80, passam a sofrer vários revezes ao final desta, sendo abandonadas pelas práticas liberais sintetizadas no que viria a ser conhecido por “Consenso de Washington”⁵, redigido em Williamson (1990). De modo geral, as medidas, sugeridas por órgãos internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), implicavam em menor participação do Estado e maior do mercado, com reformas liberalizantes. Seus dez pontos eram:

“disciplina fiscal, reordenamento das prioridades da despesa pública, reforma tributária, liberalização das taxas de juros, taxa de câmbio competitiva, abertura comercial, liberalização do IDE (inward), privatização, desregulação, garantias do direito de propriedade.” (CARNEIRO, 2012, p. 766).

Na política fiscal, havia enfoque no efeito de ‘crowding out’⁶ e sugeria-se o equilíbrio fiscal a fim de evitá-lo; as despesas também deveriam tornar-se mais eficientes focando nos mais pobres e por meio de uma reforma tributária. As medidas de abertura comercial e liberalização do IDE buscavam conformar-se aos novos padrões de produção global baseado no “outsourcing”⁷. No que tange a

⁵ Termo cunhado pelo economista inglês John Williamson em 1989 para descrever o que considerava “consenso” entre instituições baseadas em Washington como o FMI e Banco Mundial no que dizia a respeito do gerenciamento das dívidas em países latino-americanos. Para mais detalhes ver “A Short History of the Washington Consensus” por John Williamson.

⁶ *Crowding out*: genericamente, quando a ação governamental impede ação semelhante por parte do setor privado. O exemplo mais comum seria a pressão exercida sobre os investimentos privados em razão da escassez de fundos causada por indisciplina fiscal por parte do Estado.

⁷ *Outsourcing*: em português, *terceirização*. Transferência de atividade do interior da firma para um “terceiro”. Em países desenvolvidos desde então, setores intensivos em

redução da participação do Estado e da deformação do sistema de preços, recomendava-se a privatização e desregulação. As medidas de liberalização da taxa de juros e câmbio, comenta Carneiro, estavam entre as mais polêmicas, haja vista sua associação com crises financeiras e de balanço de pagamentos.

Bresser-Pereira (2010) comenta sobre o que vê como as cinco razões para a “falência” do nacional-desenvolvimentismo. Para ele, estas foram:

1. Para Bresser-Pereira, a exaustão do processo de substituição de importações (PSI): “Como o antigo desenvolvimentismo se baseava na industrialização por substituição de importações, ele continha as sementes de sua própria destruição” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 8), isto é, tão logo a industrialização fosse completada, a estratégia desenvolvimentista, que assumiu a forma do PSI, deixaria de fazer sentido;

2. A interpretação da dependência associada da América Latina: a explicação da formação da nação brasileira que rejeitava a possibilidade de existir uma burguesia nacional e o caráter dual desta economia representado pelo conflito entre as classes agrárias e industriais. Propunha que a industrialização já estava realizada pelas companhias multinacionais e uma associação às economias capitalistas centrais. Ao predomínio dessa interpretação, Bresser-Pereira atribui o enfraquecimento do sentimento de nação e do nacionalismo econômico;

3. A crise da dívida externa dos anos 80: este é provavelmente o motivo mais citado na literatura. Neste caso, o autor adota linha de raciocínio um pouco diferente: a crise da dívida teria aberto caminho à alta inflação, e os governos desenvolvimentistas, não reconhecendo o esgotamento do modelo, teriam adotado medidas populistas para controlar a inflação e crise da dívida. Isto, por sua vez, fez com que desenvolvimentismo fosse associado a populismo econômico, enfraquecendo sua popularidade;

mão-de-obra de forma geral foram terceirizados para países subdesenvolvidos.

4. A “onda neoliberal”, o surgimento da teoria econômica neoclássica, da teoria da escolha pública e do novo institucionalismo: este item estaria associado em grande parte à queda da União Soviética e a percepção de que o liberalismo havia se provado a ideologia vencedora;

5. A política norte-americana de treinar economistas latino-americanos em seus programas de doutorado: Bresser-Pereira considera que as economias latino-americanas são usadas como laboratórios para os departamentos de economia das universidades norte-americanas.

2.4 A Atualidade

Depois de algumas décadas da aplicação das políticas do Consenso de Washington, a questão do desenvolvimentismo e a possibilidade de sua retomada parecem estar em voga. Bresser-Pereira (2010) chama o fracasso das políticas presentes de “evidente”, culpando-as pelas sucessivas crises financeiras e estagnação na América Latina; Carneiro (2012) testemunha a respeito dessa retomada de interesse, atribuindo aos resultados da economia brasileira no começo do século, de crescimento com distribuição de renda e à crise financeira de 2008; Fonseca (2015) menciona a discussão da atualidade e retomada do desenvolvimentismo em um novo contexto como estando “na ordem do dia”. Além da questão da atualidade sob um contexto diferente, alguns autores se propuseram a construir novo modelo - o chamado “novo-desenvolvimentismo” e outros ainda identificaram as políticas dos governos petistas como novo tipo de desenvolvimentismo - o “social-desenvolvimentismo”. Essas e outras considerações serão brevemente tratadas nesta seção.

Fonseca e Salomão (2017), tratam da questão da atualidade do desenvolvimentismo. Para muitos, apontam os autores, o desenvolvimentismo seria restrito ao PSI, tendo este sido finalizado, e o país se industrializado, não faria mais sentido falar em desenvolvimentismo. Além disso, a questão da indústria traz ainda outra questão - a desindustrialização. Para parte da literatura, mencionam, esse

processo faz parte do padrão de produção atual, e portanto uma reconstituição do desenvolvimentismo sob o contexto atual não precisaria contar com este atributo; para outra parte, entretanto, esse processo é considerado imposto pelo mercado, uma “especialização regressiva” conforme o autor. Assim, um desenvolvimentismo que abrisse mão desse atributo também abriria mão da constituição de um projeto nacional, outro elemento essencial de sua definição - lembrando aqui que os autores tratam o desenvolvimentismo como que composto de três atributos centrais, o seu núcleo-duro: (i) projeto nacional, (ii) intervencionismo, (iii) industrialismo. Para essa segunda parte, se se constituísse desenvolvimentismo sem o seu caráter industrialista ou se incorreria em contradição ou em fenômeno novo, que requereria nova conceituação.

Por fim, os autores elencam três motivos por que consideram o desenvolvimentismo fenômeno atual, aqui sintetizados:

1. O motivo utilitário: se é feito uso do conceito por alguma comunidade é porque ele se faz necessário para expressar algo. E “desenvolvimentismo” é conceito amplamente utilizado pela comunidade acadêmica, com alguns inclusive se propondo atualizá-lo em modelos como o novo-desenvolvimentismo;

2. O motivo histórico: se refere à adaptabilidade dos conceitos, que são capazes de abarcar fatos novos, sendo extinguido caso seus usuários não consigam adaptá-lo sob a forma de novos subtipos;

3. O motivo material: se refere às condições materiais a que o conceito está atrelado - no caso do desenvolvimentismo o subdesenvolvimento e a consciência deste, sendo a razão da sua existência. Continuada a existência do fenômeno subdesenvolvimentista, se justifica a existência do desenvolvimentismo.

2.4.1 O Novo-Desenvolvimentismo

O Novo-Desenvolvimentismo é uma proposta capitaneada por diversos

autores, notadamente Bresser-Pereira, de atualização do Nacional-Desenvolvimentismo para novo contexto internacional e também interno, haja vista que o país já realizou sua industrialização através do PSI. Resumidamente, trata-se da constituição de um modelo exportador, com o eixo dinâmico da economia sendo transferido da economia doméstica para o mercado externo, inspirado nos modelos desenvolvimentistas asiáticos.

Bresser-Pereira (2016) divide o Novo-Desenvolvimentismo em três seções: economia política, macroeconomia e microeconomia, observando que esta última ainda se encontra pouco elaborada. Vale notar aqui, antecipadamente, que o autor frequentemente faz uso de comparação com o “antigo-desenvolvimentismo” a fim de estabelecer os princípios do novo; se essas comparações são justas ou não, trata-se de outra questão.

Bresser-Pereira (2016) define o Novo-Desenvolvimentismo como “um conjunto de valores, idéias, instituições e políticas econômicas através das quais, no início do século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos” (p. 17). Não a considera como uma teoria econômica, mas uma “estratégia nacional de desenvolvimento”, com a sua macroeconomia baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e estruturalista.

O ponto central da macroeconomia Novo-Desenvolvimentista são os “cinco preços”, que ela considera que o mercado é incapaz de otimizar: (i) a taxa de lucro, que deve ser suficiente para incentivar os investimentos; (ii) a taxa de juros, utilizada a nível baixo pelo banco central; (iii) a taxa de câmbio, que deve manter as empresas que usam a tecnologia no “estado da arte” competitivas; (iv) a taxa de salários, que deve crescer às mesmas taxas que a produtividade e ser compatível com a taxa de lucro; e (v) a taxa de inflação, que deve ser mantida baixa. (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Isso posto, os pontos centrais da política macroeconômica novo-desenvolvimentista são considerados o pleno emprego e a estabilidade

financeira e de preços. Saliendo, porém, a necessidade de responsabilidade fiscal - a dívida pública deve ser mantida baixa e equilibrada no longo prazo, evitando déficits crônicos que são considerados “populismo fiscal”, manutenção insustentável de altos níveis de demanda.

Se sob o Nacional-Desenvolvimentismo era papel do estado investir diretamente em setores monopolistas ou que trabalhassem com grandes escalas, sob o novo-desenvolvimentismo o estado se limita a um papel de normativo e incentivador, ao invés de um papel direto no processo produtivo. Se isso se fazia necessário antes pois não havia se realizado uma acumulação de capital adequada, hoje já não é verdade; o setor privado é capaz de oferecer o investimento e o gerenciamento necessários. Em suma, onde há uma competição razoável, o estado não deve se tornar investidor. (BRESSER-PEREIRA, 2010)

A taxa de câmbio é considerada a variável mais importante e destaca-se a tendência desta a sobrevalorizar-se em países subdesenvolvidos. Isso se dá por dois fatores: a doença holandesa, causada pela exportação de commodities, e o aumento dos lucros e juros, que causam a entrada de capitais estrangeiros.

Uma noção importante para o novo-desenvolvimentismo é a taxa de câmbio de equilíbrio. Esta é a taxa que leva a equilíbrio em conta-corrente. Porém, na presença de doença holandesa, surge a necessidade de determinar uma outra taxa de câmbio - a de equilíbrio industrial, que torna as indústrias que usam a tecnologia do “estado da arte” competitivas. O gerenciamento dessa taxa de câmbio se daria através do remediamento da doença holandesa via, por exemplo, taxação relativa ao preço dos commodities, e controle da entrada de capitais. (Bresser-Pereira, 2016)

O primeiro modelo formulado na teoria Novo-Desenvolvimentista trata do crescimento por endividamento externo; habitualmente déficits em conta-corrente são tratados como poupança externa e, portanto, transferência de capital. O modelo argumenta que tais transferências provocam tal valorização da taxa de câmbio que

este movimento provoca na sua maior parte, aumento do consumo, e não investimento. Por isso o Novo-Desenvolvimentismo posiciona-se contrário ao crescimento por endividamento externo. (Bresser-Pereira, 2016)

Enquanto o “antigo-desenvolvimentismo” possuía um caráter protecionista, baseado na tese de proteção da indústria infante e voltado à economia doméstica, o “Novo-Desenvolvimentismo” reconhece as limitações desse modelo - nos perigos do protecionismo permanente, que leva a baixa produtividade e à limitações de escala da economia doméstica, favorecendo um modelo exportador, com política industrial focada nas empresas com capacidade de exportar. Isso cumpre ainda outro fator: cria um critério para que as empresas sejam beneficiadas pela política governamental (isto é, serem produtivas a nível mundial). Assim, o único “protecionismo” considerado válido pelo Novo-Desenvolvimentismo é o combate a tendência da sobre-valorização do câmbio, e a política industrial é considerada subsidiária em face da política macroeconômica. (Bresser-Pereira, 2010, 2016)

Na questão distributiva, o Novo-Desenvolvimentismo defende carga tributária relativamente alta, a fim de sustentar serviços sociais universais. Não apenas por uma questão de justiça social, mas por considerar que estes são mais baratos que aumento de salários. (Bresser-Pereira, 2016)

Na economia política novo-desenvolvimentista, trata de questões como a formação do estado-nação, a coalizão das suas classes em torno da estratégia nacional de desenvolvimento e a crítica ao imperialismo moderno nas suas tentativas de dissuadir países de renda média de adotarem estratégias adequadas. (BRESSER-PEREIRA, 2016).

2.4.2 O Social-Desenvolvimentismo

Ao contrário do novo-desenvolvimentismo, essa proposta possui menor inserção acadêmica e está mais presente no discurso político. Seu ponto central é a definição do social como eixo fundamental do crescimento, podendo como

estratégia ser resumida na ampliação do consumo das massas. (Carneiro, 2012)

O mecanismo de crescimento seria o aumento de salários via redistribuição de renda, que engendraria um círculo virtuoso de ampliação de consumo > investimentos > aumento da produtividade > aumento de salários. Para que a estratégia fosse bem sucedida seria necessária: (i) a criação de número suficiente de empregos; (ii) atenuação da restrição externa e (iii) disponibilidade de recursos fiscais. A questão dos empregos seria garantida pelo perfil de crescimento e gastos governamentais direcionados a sua maximização; a da restrição externa através da redução da elasticidade-renda das importações após o processo de redistribuição de renda. (Carneiro, 2012)

Para ser viável, essa política teria de estar baseada em uma política distributiva permanente, que ocasionasse melhora progressiva no perfil distributivo; e, além disso, a disseminação e ampliação do crédito. Ainda assim, com o passar do tempo, a redução da desigualdade e endividamento, essa estratégia perderia impulso, necessitando ser substituída pelo investimento autônomo. Uma dos meios de realizar isso seria a ampliação de infraestrutura social e econômica, em que o autor identifica demanda reprimida. (Carneiro, 2012)

No capítulo seguinte se buscará descrever brevemente as políticas econômicas de governos desenvolvimentistas brasileiros, em caráter ilustrativo. Assim, analisando a forma que essas políticas tomaram na realidade, se poderá ter um entendimento mais claro a respeito do fenômeno, além da pura abstração.

3 GOVERNOS DESENVOLVIMENTISTAS

Este capítulo trata brevemente dos principais governos durante o período em que a literatura em geral parece identificar como eminentemente desenvolvimentista, compreendido entre a década de 1930 e 1980. Ainda assim foram excluídos alguns destes, como o governo Dutra, por suas pretensões liberais – frustradas, é verdade, e o governo Jânio Quadros, marcado mais pela polêmica política do que pela política econômica. O governo de João Goulart poderia ser excluído sob o mesmo critério, mas é mantido para servir como contexto ao regime militar que se segue.

3.1 O Primeiro Governo Vargas (1930-45)

A política econômica do período que vai de 1930 a 1945, passando pelo governo provisório e depois Estado novo, é marcada de forma especial pelas restrições e cenário externo desafiador. Num primeiro momento, logo no começo desse período, a grande depressão; no que se seguiu, a escalada para guerra e a guerra de fato. (ABREU, 2014) ⁸

A partir de 29 a economia brasileira sofreria um choque externo em razão da redução do preço de suas exportações, especialmente o café, e redução do influxo de capitais estrangeiros. As reservas, que estavam no ano de 29 na monta de 31 milhões de libras esterlinas, acabariam por se esgotar no ano de 31. A política cambial, mantida sob moldes liberais durante os anos de 30 e 31, mas com constantes moratórias da dívida externa, seria substituída por um sistema de controle cambial, em que divisas eram disponibilizadas para importação conforme “essencialidade”, que duraria até 34. (ABREU, 2014)

As sucessivas restrições ao balanço de pagamentos levariam a sucessivas missões entre os países centrais com o fim de renegociação da dívida externa. Convém notar que em 1930 65% da dívida externa estava denominada em libra esterlina, e 30% apenas em dólares. Um exemplo dessas renegociações seria um

⁸ Em: “Ordem do Progresso”

funding loan parcial em 1931, utilizado para pagar o serviço de empréstimos anteriores. As crises cambiais afetariam a diplomacia brasileira em razão de muitas vezes impossibilitarem a remessa de lucros e dividendos, ou então mesmo de dívidas de importação, que geravam atrasados comerciais constantes. (ABREU, 2014)

Na política fiscal, ficou notória em relação ao período a política de queima do café, que muitos autores teriam identificado como uma política pré-keynesiana de sustentação da demanda através da expansão do dispêndio fiscal. O padrão de destruição como definido em 1933 se dividia em 40% da produção a ser destruída, 30% retidas e 30% de livre circulação. De fato, os resultados para a economia brasileira foram relativamente positivos – os resultados negativos do PIB não ultrapassando a marca de 5,1% de 1931, com os déficits fiscais ficando acima de 12% para os anos 1931-1933, em política deliberada. (ABREU, 2014)

O governo também teve marcado caráter protecionista, aumentando tarifas de importação, estabelecendo consumo obrigatório de matérias-primas domésticas, entre outras medidas. É importante notar, entretanto, que o fator de proteção mais relevante desse período foi o câmbio, que se manteve extremamente desvalorizado; além disso, muitas políticas, como a restrição de compra de certos insumos, tinham como propósito também o racionamento de divisas. O PIB industrial do período apresentaria bons resultados durante o período: após relativa estagnação nos anos de 31-32, viu-se um crescimento médio de 10% ao ano entre 1933-39. Também se avançou na substituição de importações, com a participação de importações na oferta caindo de 45% em 1928 para 20% em 1939. (ABREU, 2014)

Em razão de pressão diplomática americana, o regime cambial seria relaxado, com liberação de todas as reservas cambiais geradas pela exportação. A isso se seguiria uma nova crise cambial, que ensejaria nova política de restrição; desta vez estabeleceu-se uma taxa de 35% de repasse de divisas ao Banco do Brasil, que seriam usadas pelo governo para honrar suas dívidas. Em caráter complementar, isenções parciais ou totais dessa venda obrigatória ao BB eram administradas, o

que na prática tornava tal regime relativamente liberal. Graças a isso pode-se observar uma expansão de 19% da exportação de café entre 1935-36. (ABREU, 2014)

Apesar das dificuldades na política cambial, a economia apresentou bons resultados: média de 8% ao ano durante o período 1934-37; se destacaria de modo especial o PIB industrial, crescendo mais que 11%; enquanto o PIB agrícola mostrou resultados medíocres, com um crescimento de 3%. À relativa proteção em razão da desvalorização cambial e outras restrições, e uma política fiscal e monetária expansiva é que se deve o bom desempenho da indústria, que foi capaz de utilizar sua capacidade ociosa. (ABREU, 2014)

Durante os anos 1934-35 foram formados importantes acordos comerciais: um com os EUA, que incluía uma série de bens de consumo duráveis na pauta importadora em troca da eliminação de tributos para certas exportações brasileiras; e o estabelecimento de um comércio de compensação com a Alemanha. Tal comércio implicava no acúmulo de moedas não conversíveis da parte de quem acumulasse saldos comerciais positivos, e mais tarde seriam utilizados pelo governo brasileiro para a compra de armamentos alemães. (ABREU, 2014)

A partir de 1934 se notaria uma mudança na estrutura da pauta exportadora, com um declínio do café, em razão de uma queda de preços e ascensão da exportação de algodão. Já as importações, ainda que mais elevadas que durante o período de depressão e restrição externa de 31-32, não chegariam ao patamar do período anterior à grande depressão. (ABREU, 2014)

Com o estabelecimento do Estado Novo em 1937 se veria um fortalecimento do poder central e a criação de diversas agências atuantes na regulação econômica. O programa de investimentos públicos acabaria no entanto por se chocar com a manutenção de remessas da dívida externa, ocasionando em um default dessas; seguido a isso, se estabeleceria um regime de câmbio similar ao que vigente entre 31-34, de controle de importações conforme seu nível de prioridade

estabelecido.(ABREU, 2014)

Nos princípios de 1939 seria realizada a “missão Aranha”, representação diplomática de Osvaldo Aranha junto aos EUA. A agenda da missão incluía diversas matérias como o defesa nacional, relações comerciais, a dívida externa, os investimentos americanos diretos no Brasil, e inicialmente mesmo uma agenda de investimentos no Brasil com o intuito de desenvolver sua produtividade, mas que acabaria não sendo adotada. Os resultados da dívida foram um empréstimo oferecido a fim de descongelar atrasados americanos no brasil; promessa de liberação do câmbio; e redução do comércio de compensação com a Alemanha. O câmbio passou então a atuar com 70% das receitas de exportação sendo operadas livremente e 30% pelo Banco do Brasil, atuando em nome do governo. (ABREU, 2014).

Premeditando a redução da boa-vontade para com o Brasil por parte dos EUA conforme a guerra alcançava suas linhas finais, o Brasil conseguiu lograr créditos e recursos para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941. O projeto seria levado adiante diretamente pelo governo brasileiro em razão da falta de interesse do empresariado americano; e viria em boa hora, em razão da posição antagônica que os Estados Unidos assumiria em relação ao processo de substituição de importações brasileiro a partir do fim da SGM. (ABREU, 2014)

Entre outras medidas, destaca-se o período de 1942 como um ponto de inflexão da economia brasileira, com a adoção de medidas fiscais e monetárias expansionistas. Ao ponto de o financiamento de déficits que até então vinha sendo financiado com emissão de títulos passar a ser financiado com emissões diretas. A partir desse momento também nota-se uma aceleração do crescimento industrial, com o aumento dos investimentos diretos americanos depois de anos de desinteresse; e no campo externo um aumento das reservas cambiais. (ABREU, 2014)

3.2 O Segundo Governo Vargas (1951-54): a fórmula Sales-Alves

Vargas retorna ao poder após apenas cinco anos desde o fim do Estado Novo em 1945, interregno em que o país foi comandado por Eurico Gaspar Dutra. Este governo iniciara com pretensões liberais, seguindo os preceitos de Bretton Woods, mas que acabariam por ser desmontadas em razão da escassez de dólares que afligiu o período: a política de mercado livre de câmbio seria substituída pelo sistema de contingenciamento de importações, e a política fiscal e monetária contracionista seria substituída por uma mais “flexível”. (VIANNA; VILLELA, 2011)⁹

O contexto econômico herdado por Vargas era um de aceleração da inflação, que já vinha desde final dos anos 1930, e recorrentes déficits públicos no que tange à economia doméstica; no setor externo havia maior otimismo em face da elevação dos preços do café e mudança de atitude do governo americano em relação ao país, que se materializou na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Essa comissão seria responsável por mobilizar financiamentos de instituições como o Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e Banco Mundial, a fim de solucionar gargalos presentes na economia brasileira, em especial no setor de infra-estrutura. Vale notar que a postura do governo Vargas divergia do paradigma liberal desde o princípio, com sua campanha baseando-se na promoção da industrialização e legislação trabalhista. (VIANNA; VILLELA, 2011)

Em face dessas expectativas otimistas em relação ao setor externo, o plano de governo foi configurado de forma bem definida: primeiramente uma fase de austeridade e controle dos déficits públicos, a fim de permitir uma política monetária contracionista e combater a inflação; seguida de uma fase de empreendimentos. Essa fórmula seria chamada de Sales-Alves, em referência aos governos de Campos Sales e Rodrigues Alves que seguiram tais contornos. (VIANNA; VILLELA, 2011)

A política fiscal nos anos 51-52 foi feita no sentido de aumentar as receitas da

⁹ Em: “Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010”

união e reduzir seus gastos, resultando em superávits em ambos os anos. A política monetária adotada foi de caráter contracionista, porém, a política creditícia do governo moveu-se no sentido contrário. A variação do PIB para esses dois anos foi de 4,9% e 7,3%; a inflação, medida pelo IGP-DI foi de 12,3% e 12,7%. (VIANNA; VILLELA, 2011)

Conforme mencionado anteriormente, as expectativas do governo em relação ao setor externo eram otimistas: o preço do café no mercado internacional estava em alta e a melhoria das relações com os EUA criaram a expectativa de fluxos de capital para o país. Assim sendo, a política econômica externa adotada teve caráter flexível, com amplas concessões de licenças para importar. Tal política tinha dois propósitos: reabastecer o país de certos produtos essenciais, diante da perspectiva da ampliação do conflito na Coréia; usar das importações feitas sob câmbio valorizado para combater a inflação. Entretanto, ainda que as importações tenham aumentado significativamente durante o período, estas possuíam caráter industrializante: 55% do aumento das importações foram em razão da importação de bens de capital. (VIANNA; VILLELA, 2011)

As expectativas otimistas acabariam frustradas: em 52 as exportações de café obtiveram resultados aquém do esperado, e com a vitória de Eisenhower para o cargo de presidente dos EUA a política deste país em relação ao Brasil se modificaria, desfazendo as esperanças de financiamento aos projetos da CMBEU. Assim, a partir desse ano o país descambaria para a crise cambial, com resultados deficitários na balança comercial levando a acumulação de atrasados comerciais e esgotamento das reservas de moedas conversíveis. (VIANNA; VILLELA, 2011)

Visando combater a crise cambial, o governo estabeleceria a Instrução 70 da Sumoc¹⁰ que, em suma: (1) restabelecia o monopólio cambial ao Banco do Brasil; (2) extinguiu os controles quantitativos das importações e estabelecia os leilões de câmbio; (3) e para as exportações, extinguiu as taxas mistas estabelecendo um sistema de bonificações. No tocante a importações, a taxa praticada era dividida em

¹⁰ Superintendência da Moeda e do Crédito

três grupos: (i) sem taxas adicionais, para importações especiais como o trigo; (ii) taxa acrescida de sobretaxas fixas, para importações diretas dos governos federal, estaduais, municipais, autarquias e sociedades de economia mista; (iii) sobretaxas variáveis, a serem definidas pelo sistema de leilões. Esse sistema de leilões, por sua vez, operava em diversas faixas, classificadas de acordo com critério de essencialidade; entre elas variavam tanto a taxa mínima como o montante ofertado. No tocante a exportações, foi estabelecido um sistema de bonificações, de Cr\$5/US\$ para o café e Cr\$10/US\$ para as demais exportações. O sistema implementado pela Instrução 70 da Sumoc teve o mérito de permitir desvalorizações cambiais e uma política de importação seletiva, que contribuíam para a proteção da indústria doméstica. Além disso, a diferença entre o ágio cobrado nos leilões para a importação e a bonificação dada à exportação era positiva, contribuindo para a questão fiscal. (VIANNA; VILLELA, 2011)

Apesar disso, o governo teve dificuldades de apresentar resultados fiscais positivos, em partes em razão do aumento de gastos em infra-estrutura requisitados pela expansão industriais dos anos anteriores. Em 1953 o PIB apresentaria variação inferior, de 4,7%. Já a inflação apresentaria aceleração, indo ao patamar de 20,5%. (VIANNA; VILLELA, 2011)

Foi nesse período em que foram criadas algumas estatais que desempenhariam papel importante na oferta de insumos industriais, notadamente o BNDE (1952) e a Petrobras (1953), por sugestão de técnicos da Assessoria Econômica do Gabinete Civil da Presidência, órgão criado em 1951. (VIANNA; VILLELA, 2011)

Em 1954, ano de seu suicídio, as expectativas em relação ao setor externo eram a princípio positivas, mas acabaram por serem frustradas em razão de boicote ao consumo de café realizado nos Estados Unidos. Nesse mesmo período o governo se envolveria em uma polêmica em torno do reajuste do salário mínimo - este, cujo pico anterior implicaria um aumento de 53%, acabou por ser reajustado em 100% por Vargas. Tal reajuste, somado à instrução 70 da SUMOC, acabaria

gerando pressões inflacionárias. A deterioração das condições de governança do governo em razão de polêmicas políticas e problemas econômicos criariam a demanda para a renúncia de Vargas, resultando no bem conhecido desfecho. (VIANNA; VILLELA, 2011)

3.3 O Governo Juscelino Kubitschek (1956-61): o Plano de Metas e o Plano de Estabilização Monetária

Sob o governo de Juscelino Kubitschek, que comandou o país no período que vai de 31 de janeiro de 1956 a mesmo dia de 1961, viveu-se a chamada “fase áurea”¹¹ do desenvolvimentismo. O caráter desenvolvimentista do governo se fazia evidente desde a campanha, com seu plano de governo, publicado na sua maior parte sob o título “Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento”, dando ênfase à industrialização como política governamental, sob a visão de um projeto nacional de um país que abandonava um passado agrário por um futuro industrial urbano. (VILLELA, 2011)¹²

No que tange à política econômica, há dois pontos de destaque no governo JK: o Plano de Metas e o Plano de Estabilização Monetária (PEM). O primeiro atingiria relativo sucesso, sendo responsável por mudanças estruturais importantes na economia brasileira: o PIB apresentaria desempenho vigoroso, com uma variação média entre 56-60 de 8,1%; a participação da indústria no PIB iria de 25,6% em 1955 para 32,2% em 1960, sendo tal desempenho ainda mais notável por ter sido liderado pelo setor de bens de capital e duráveis. Entretanto, tal programa imporia pesados custos, resultando em desequilíbrios fiscais e, decorrente disto, aceleração inflacionária: em 1960 a variação do IGP seria de 30,5%. Esta foi a razão de ser do segundo ponto, o PEM, que no entanto acabaria descontinuado por considerações de natureza política antes de solucionar o problema. (VILLELA, 2011)

¹¹ “Fase áurea do desenvolvimentismo”: aqui simplesmente tomei emprestado o termo utilizado por Villela (2011); imagino que se refira ao vigoroso crescimento econômico do período, cujo ritmo seria mantido mesmo dentro do tumultuado governo de Jânio Quadros.

¹² Em: “Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010”

No que tange à política econômica do período, foi de destaque a política cambial, através das instruções 70 e 113 da Sumoc, que datavam respectivamente de 1953 e 1955, dos governos Vargas e Café Filho, mas que foram atualizadas e mantiveram-se relevantes durante todo o termo. A instrução 70, que estabelecia faixas de câmbio para a importação, dando preferência à importação de bens necessários à continuação do PSI, e bonificações às exportações. Já a instrução 113 permitia a importação de bens de capital sem cobertura cambial, com o financiador recebendo como contrapartida participação no capital da empresa. Visava incentivar o IDE¹³ e beneficiava, naturalmente, especialmente filiais de companhias internacionais instaladas no Brasil. (VILLELA, 2011)

O Programa (ou Plano) de Metas tem suas origens no Conselho de Desenvolvimento, estabelecido por Juscelino em 1956. O conselho trabalhou no sentido de identificar áreas que, recebendo devido estímulo, poderiam apresentar crescimento, e elaborou um conjunto de 30 metas para cinco áreas em que observou pontos de estrangulamento, em especial energia e transporte. Os recursos totais previstos, orçados então em cerca de 5% do PIB, foram distribuídos da seguinte forma: 71,3% em energia e transporte, a cargo majoritariamente do setor público; 22,3% em indústrias de base, a cargo principalmente do setor privado; e os 6,4% restantes em alimentação e educação. Entre as obras do governo destaca-se, naturalmente, a construção de Brasília. Promessa de campanha e vista por JK como meio pelo qual se integraria a economia nacional, a capital foi responsável por parte significativa dos gastos públicos em infraestrutura. (VILLELA, 2011)

O financiamento do Plano de Metas se deu principalmente com recursos públicos, com a União sendo responsável por 40% dos recursos em moeda nacional. Tal fato faria naturalmente o governo incorrer em déficits que, em face da estrutura tributária arcaica que impedia aumentos de impostos em curto-prazo, e a lei da usura que dificultava o lançamento de títulos de dívida, tiveram de ser financiados através da expansão dos meios de pagamento, com o Banco do Brasil agindo para cobrir os déficits do Tesouro. Em razão disso se observaria aceleração

¹³ IDE: Investimento Direto Estrangeiro. Alternativamente IED, Investimento Estrangeiro Direto.

inflacionária, com a inflação anual média do período 1957-60 alcançando a marca de 25%. (VILLELA, 2011)

Em razão dessa aceleração inflacionária, ao final de 1958 seria lançado o PEM. Este teve suas origens na requisição do governo brasileiro por um empréstimo junto ao Eximbank, que o condicionou ao aval do FMI. Este órgão, por sua vez, exigiu medidas que visassem conter o processo inflacionário e os déficits em BP que o país vinha apresentando, como controle de gastos, moderação nos reajustes salariais, reforma do sistema de faixas cambiais etc. Visando combater as críticas, o PEM acabaria por adotar uma estratégia gradualista, ao invés do “tratamento de choque” proposto pelo FMI. Ainda assim, essas se intensificariam, levando ao abandono do plano em junho de 1959. O governo JK se encerraria com déficits públicos na monta de um terço das receitas do governo federal, um IGP de 24,4%, 39,4% e 30,5% para os anos de 1958, 1959 e 1960, respectivamente, e uma dívida externa líquida no valor de 2,7 vezes o das exportações em 1960. (VILLELA, 2011)

3.4 O Governo de João Goulart, o “Jango” (1961-64): o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social¹⁴

O governo de Jango se seguiu ao de Jânio Quadros, de quem era vice, que foi breve e com políticas econômicas de cunho ortodoxo com o foco no combate à inflação. Ao contrário de JK e do próprio Jango, Jânio Quadros não apresentaria nenhum plano de desenvolvimento, limitando-se a uma “estratégia global” que passava pela estabilização interna e recuperação do crédito externo. Quanto a contexto econômico, o ano de sua posse, 1961, apresentaria resultados positivos no PIB, com uma variação de 8,6%; outro resultado positivo seria um pequeno aumento nas exportações e diminuição da dívida externa líquida; a inflação, no entanto, continuaria sua trajetória ascendente com o IGP alcançando 47,8%. (VILLELA, 2011)

¹⁴ O governo de João Goulart foi precedido pelo de Jânio Quadros, de quem era vice. Marcado por polêmicas de natureza política, teve pouco espaço para a realização de política econômica. Jango enveredaria por caminho similar, porém, seu governo serve aqui de pano de fundo para os governos militares que se seguiram.

Em dezembro 1962 seria lançado pela equipe liderada por Celso Furtado, então ministro extraordinário para assuntos de desenvolvimento econômico, o “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social”. Seus objetivos descritos sinteticamente eram de conciliar crescimento com estabilização e reformas sociais, alternativamente podendo ser descritos em cinco pontos: (i) garantir um crescimento de 7% do PIB; (ii) reduzir a taxa de inflação a 25% em 1963, e a 10% até 1965; (iii) garantir crescimento do salário real equivalente ao crescimento de produtividade; (iv) realizar reforma agrária; (v) renegociar a dívida externa a fim de reduzir o impacto de seu serviço sobre o BP. No diagnóstico da inflação, o plano tinha caráter ortodoxo: identificava nos déficits do governo sua causa e como medidas de contenção indicava austeridade fiscal e monetária. Já na sua estratégia de crescimento possuía um caráter cepalino, e indicava o aprofundamento do processo de substituição de importações como solução para os estrangulamentos da economia brasileira. (VILLELA, 2011)

Em 1963 seria enviada missão a Washington com vistas de buscar um reescalonamento da dívida externa brasileira, a fim de remediar o estrangulamento por que o país passava. A recepção do enviado brasileiro foi menos calorosa que o esperado, em razão da guinada à esquerda dada pela governança brasileira desde a posse de Jango. Em exemplo disto, a lei de remessa de lucros, que entre outros efeitos, limitava a remessa de lucros ao exterior ao montante de 10% do capital registrado. Em face do fracasso da missão brasileira e das críticas internas às medidas austeras do Plano Trienal, estas acabaram por ser abandonadas: restituíram-se subsídios e reajustaram-se os vencimentos do funcionalismo e o salário mínimo, observando-se novamente a aceleração da inflação, que dava sinais de arrefecimento. (VILLELA, 2011)

A partir de 1963 passou a ser registrado descontrole das contas públicas, bem como da política monetária. O resultado do BP também se deteriorava, em meio à redução da entrada de divisas em face da lei de remessa de lucros. A deterioração da situação econômica e a radicalização da disputa política levariam então ao golpe de 64. (VILLELA, 2011)

3.5 O primeiro governo militar, Humberto Castello Branco (1964-66): reformas e o PAEG

O contexto em que o golpe militar ocorreu era então de estagflação: durante o ano de 63 a inflação saltaria de patamar alcançando os 79,9%, enquanto o PIB passava por uma estagnação crescendo apenas 0,6%. As medidas tomadas pelo governo seriam norteadas pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), formulada pelos ministros do Planejamento e Fazenda, Roberto Campos e Octávio Bulhões, e possuía como principal objetivo o combate da inflação aliado a preservação da renda agregada, tendo, portanto caráter gradualista. Uma das principais bandeiras do governo que estão se instalou era salvar o país do “caos econômico” em que ele se encontrava, e por isso políticas de “choque” eram consideradas indesejáveis. (HERMANN, 2011)¹⁵

O PAEG foi baseado em documento produzido por Roberto Campos, em que este apontou duas linhas de ação para a superação da crise: um plano de combate a inflação e reformas estruturais. No que tange ao PAEG, suas principais medidas eram: (1) um programa de ajuste fiscal; (2) expansão decrescente dos meios de pagamento; (3) controle de crédito ao setor privado; (4) criação de um mecanismo de correção salarial. A orientação de tais medidas estava baseada no diagnóstico de Campos de que o principal responsável pelo processo inflacionário eram os déficits governamentais e a pressão salarial. Assim, era mister controlar despesas e buscar novas receitas, ao mesmo tempo que se punha em cheque o aumento dos salários. Isso se fez através da política de correção salarial, notadamente restritiva. Ao invés de uma correção plena baseada no pico anterior, o mecanismo de correção salarial implementado no PAEG utilizava de uma média do período acrescido de ganhos de produtividade. Assim, buscava-se evitar a demanda por parte do empresariado por aumento de preços após uma rodada de correção de salários, evitando a espiral inflacionária.(HERMANN, 2011)

Além do PAEG, foram lançadas no período amplas reformas, tributárias e

¹⁵ Em: “Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010”

financeiras. A reforma tributária estava associada de forma especial ao PAEG e seu diagnóstico da inflação. Além de aumentar a arrecadação, seu outro objetivo era o de racionalizar o sistema tributário, reduzindo custos de operação e definindo uma estrutura tributária capaz de estimular crescimento. As principais medidas da reforma tributária foram: (1) instituição da arrecadação através da rede bancária; (2) extinção do imposto do selo; (3) criação do ISS; (4) substituição do imposto sobre vendas pelo ICM; (5) ampliação da base de incidência do imposto de renda; (6) criação de mecanismos de isenção para atividades consideradas prioritárias; (7) criação do Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPEM). (HERMANN, 2011)

Já a reforma financeira foi formulada no sentido de constituir um segmento de financiamento de longo prazo. Isso estava atrelado ao combate à inflação realizado pelo PAEG, haja vista que na ausência de financiamento de longo prazo os déficits do governo precisavam ser cobertos com emissões inflacionárias. Nesse sentido, foram criadas a princípio duas novas instituições, o Banco Central (BACEN), responsável por praticar a política monetária, e Conselho Monetário Nacional (CMN), com propósito regulador. O modelo projetado para o sistema financeiro brasileiro foi então o de mercados segmentados, em que diversas instituições atuam em mercados distintos. Caberia assim, por exemplo, aos bancos comerciais prover capital de giro (curto prazo) e bancos de investimento no mercado de longo prazo (financiamento e subscrição no mercado de ações). Já no que tange a captação de recursos de longo prazo, o diagnóstico foi de que tal era prejudicada por baixos retornos, em razão das limitações impostas aos retornos nominais e os altos níveis de inflação. Isso seria contornado com a criação de títulos indexados a inflação. Para a dívida pública foram criadas as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), e para o setor privado foram criadas uma série de regulações que autorizavam o uso de mecanismos de correção monetária. (HERMANN, 2011)

Os resultados obtidos pelo PAEG foram mistos. A economia apresentou crescimento moderado, alcançando a média de 4,2% no período 1964-67. Já em relação a inflação as metas foram em muito ultrapassadas, apresentando os

resultados de 92%, 34% e 39% para os anos 1964, 1965 e 1966, respectivamente, sendo as metas de 70%, 25% e 10%. No que tange ao BP os resultados foram positivos: a política cambial impediu a valorização exagerada da taxa de câmbio, permitindo um superávit comercial; medidas empregadas para a atração de capitais externos (que havia estancado em 1963) também foram responsáveis pela atração de recursos ao país, que registrou aumento de reservas.(HERMANN, 2011)

3.6 O segundo e terceiro governos militares, Costa e Silva (1967-69) e Médici (1969-73): o “Milagre” econômico brasileiro

Com a saída de Castello Branco, assumiria Artur Costa e Silva a presidência e, concomitantemente, Delfim Netto assumiria a pasta da fazenda. Essa mudança também marca uma inflexão na política econômica, com políticas de estímulo à demanda e política monetária expansiva tomando a frente. Mantendo o *approach* gradualista ao problema da inflação, o governo passaria entretanto a enfatizar componentes de custo em suas políticas. Com a criação da Comissão Nacional de Estabilização de Preços (Conep), preços de insumos industriais bem como as taxas de juros operadas pelos bancos passariam a ser tabeladas, além das taxas usuais, como tarifas, câmbio e juros das letras públicas. Em 1969 Artur Costa e Silva seria afastado do cargo em razão de problemas de saúde.¹⁶ As políticas do período seriam continuadas por Emílio Garrastazu Médici, que governaria até 1974. (HERMANN, 2011)

Em 1968 seria lançado o no plano econômico do governo, o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED). Seus principais objetivos eram: (1) estabilização dos preços; (2) fortalecimento da empresa privada; (3) consolidação da infraestrutura; (4) ampliação do mercado interno. A política monetária também adotaria caráter mais expansivo: entre 1968 e 1974 os meios de pagamento cresceriam a uma média de 14%, comparada a 5% no período 1964-67; a expansão do crédito ao setor privado cresceu na média em 17% no período do “milagre”, comparado a 5% do período

¹⁶ Costa e Silva sofreu um AVC no dia 31 de agosto de 1969, sendo então afastado do cargo. Ele viria a falecer em 17 de dezembro do mesmo ano, devido às consequências desse incidente.

anterior. (HERMANN, 2011)

O que faz o período do “Milagre” notório é, além da impressionante taxa média de crescimento de 11%, o fato disto ter ocorrido concomitantemente a uma redução na taxa de inflação e melhora nos resultados do BP. A primeira contrária relação bastante conhecida e expressa na Curva de Phillips: uma economia que tende ao pleno emprego tende a apresentar taxas crescentes de inflação. Já a segunda contrária diversos modelos de economia aberta – haja vista que as exportações são fator exógeno (dependem da renda do resto do mundo), um aumento na renda agregada que tende a implicar aumento da demanda por importações tende a deprimir os resultados externos. A primeira “contradição” poderia ser explicada pela existência de capacidade ociosa na economia, em razão dos maus resultados dos anos anteriores; além disso influenciaram a política salarial do governo, que era enviesada no sentido de deprimir salários em sua correção monetária, o controle de preços e uma política agrícola que impediu aumento de preços através do aumento da produção. A segunda “contradição” pode ser explicada pelas boas condições de liquidez no mercado financeiro internacional no período, e a melhora dos termos de troca em razão da valorização dos commodities exportados pelo Brasil. A política de minidesvalorizações cambiais, adotadas em 1968 também ajudou a atrair capitais externos, já que resguardavam o investidor da possibilidade de ajustes mais radicais no câmbio.(HERMANN, 2011)

3.7 O quarto governo militar, Ernesto Geisel (1974-78): a restrição externa e o II PND

Os governos dos generais Ernesto Geisel, e seu sucessor, João Figueiredo, seriam marcados por contexto internacional conturbado. Ao final de 1973 aconteceria o primeiro choque do petróleo, com a elevação dos preços dessa commodity pelos países da OPEP. A economia brasileira, que havia se conformado nos anos anteriores, durante o “Milagre”, em torno da indústria de bens de consumo duráveis, apresentava alto grau de dependência de importações no setor de bens de produção: o próprio petróleo e também outros insumos e bens de capital. Além do

aumento do preço do petróleo, a restrição externa seria agravada pela elevação dos juros e recessão nos países desenvolvidos, que comprimiria a receita de exportações. Fortuitamente, a entrada no sistema financeiro dos chamados “petrodólares” dotaria o mercado internacional de crédito de liquidez, o que seria crucial para realizar os planos do governo nos anos seguintes. (HERMANN, 2011)

Em face da restrição externa, o governo Geisel optou por realizar um ajuste através da alteração da estrutura produtiva, ampliando a capacidade produtiva de petróleo e bens de capitais no Brasil, reduzindo assim a dependência externa no que tange a esses bens. Essa escolha tomaria forma no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que contava com investimentos públicos e privados e buscava solucionar grandes “pontos de estrangulamento” anteriormente verificados: infraestrutura (malha ferroviária, rede de telecomunicações, infraestrutura para produção e comercialização agrícola), bens de produção (siderurgia, química pesada, metais não ferrosos, minerais não metálicos), energia (petróleo, energia hidrelétrica, pró-álcool) orientados no sentido de avançar no processo de substituição de importações e alavancar a capacidade de exportação. Dada a ausência de um setor de financiamento de longo prazo no Brasil, os planos do II PND tiveram de ser realizados principalmente através de recursos externos (para os investimentos do governo e estatais) e recursos públicos subsidiados através do BNDE (para o setor privado nacional). (HERMANN, 2011)

Durante os primeiros anos de governo o crédito manteve sua tendência de forte expansão. Em 1976 o PIB cresceria pouco acima dos 10%, mas a inflação aceleraria chegando aos 46%. Iniciar-se-ia então uma política monetária contracionista que, no entanto, não retraiu o crédito. Também foram adotadas políticas de austeridade fiscal; porém essas só afetaram a administração direta, enquanto os investimentos das estatais continuariam elevados. Ainda que o governo tenha trabalhado no sentido de conter a inflação, sua preocupação principal era a realização de seus planos de modificação estrutural da economia. Para o período de 1974-78 foi realizado um crescimento médio do PIB de 6,7%, enquanto que a inflação média foi de 37,8%. (HERMANN, 2011)

Quanto aos resultados obtidos pelo II PND no que tange a alteração da estrutura produtiva brasileira e a redução da dependência externa, só se poderia observar melhoras já na metade do governo Figueiredo, quando os investimentos finalmente se tornaram “maduros”. No primeiro momento se observaria o aprofundamento dos déficits externos, em razão da importação de bens de capital e insumos requisitados pelo plano. O déficit em conta corrente (médio) se elevaria para US\$ 6,5 bilhões no período 74-78, comparado ao de US\$ 1,2 bilhão do período 68-73. Em contrapartida observou-se um aumento do superávit (médio anual) da conta capital, de US\$ 2,2 bilhões no período 68-73 para US\$ 7,9 bilhões no período 74-78, resultado dos fluxos de capitais para o país que tornaram o II PND possível. (HERMANN, 2011)

3.8 O quinto e último governo militar, João Figueiredo (1979-84): restrição externa e o ajuste recessivo

Figueiredo daria continuidade às políticas implementadas pelo governo anterior, pelo menos num primeiro momento. Já em 1979, a política de redução de dependência externa através da alteração estrutural empregada pelo Brasil começava a mostrar sinais de esgotamento: no mercado externo, inicialmente favorável ao projeto, se observava a elevação das taxas de juros; já no campo doméstico, a inflação acelerava. Em razão disso, o Ministério do Planejamento, chefiado por Mário Henrique Simonsen, encarregado da política econômica, tratou de aplicar políticas restritivas, de controle de expansão do crédito e meios de pagamento bem como investimentos estatais. Na política cambial se buscou realizar desvalorizações cambiais reais. (HERMANN, 2011)

Em 1979 ocorreria o segundo choque do petróleo, aumentando os preços desse bem de patamar, e levando o mundo desenvolvido a escalada das taxas de juros e recessão. Em face disso, a atitude do ministro Simonsen foi a de ministrar ajuste recessivo; este, porém, sofreu excessiva pressão de diversos setores da sociedade e acabaria por ser abandonado. Simonsen seria substituído por Delfim

Netto, que buscou realizar um ajuste “não-recessivo”. Além dos controles fiscais e monetários já estabelecidos, buscou-se solucionar o que foi identificado como a razão do estrangulamento externo brasileiro, um desarranjo de preços relativos, notadamente a taxa de câmbio e também preços públicos, que corrigiriam as contas do governo e os resultados externos. Entretanto, os resultados desejados não foram obtidos. A aceleração da inflação deteriorava a correção dos preços relativos rapidamente, a tornando ineficaz; além disso, o cenário externo não se mostrou favorável: observou-se aumento dos preços das importações e com o aumento das taxas de juros internacionais, as transferências de rendas. (HERMANN, 2011)

O fracasso do ajuste “não recessivo” levou o governo a adotar um ajuste recessivo a partir de 1981. A principal ferramenta utilizada para a realização desse ajuste recessivo foi o aumento da taxa de juros; buscava-se gerar excedentes comerciais através da redução da demanda interna; e as elevadas taxas de juros também serviriam para atrair capitais externos. Para o período 81-83, as taxas de crescimento seriam negativas: médias de -2,2%. Apesar de o ajuste ter melhorado os resultados comerciais, o BP continuou a ter um desempenho ruim, e em 1982 o país teria que recorrer a um empréstimo junto ao FMI. O acordo com o Fundo implicou em um recrudescimento das medidas de austeridade já aplicadas, tanto na política monetária através da redução dos meios de pagamento e crédito, como na política fiscal, com aumento de impostos e corte de investimentos estatais. (HERMANN, 2011)

O ano de 1984 marca a recuperação da economia brasileira, e também a maturação dos investimentos do II PND. Apesar da recuperação econômica, foi mantida a tendência de queda nos coeficientes de importação de bens de capital e petróleo e passou a se observar desde então taxas de crescimento das exportações acima da taxa de crescimento do PIB. (HERMANN, 2011)

Para os governos seguintes isso implicaria uma redução da restrição externa, deixando o Brasil em uma posição mais sólida em relação ao serviço de suas obrigações em moeda estrangeira. Essa mudança, entretanto, não seria suficiente

para impedir a deflagração da crise da dívida, em face dos altos passivos externos já então acumulados, e todas as consequências que disso se seguiram.

A fim de conclusão, pode-se destacar alguns pontos que parecem comuns aos governos do “período desenvolvimentista”. A restrição externa parece ter afetado boa parte desses governos, por razões diversas. Uma das formas utilizadas para atacar esse problema foi o avanço no processo de substituição de importações, que também assumiria o papel de estratégia de desenvolvimento. Essa estratégia seria guiada pela intervenção governamental, na forma de políticas diversas, de natureza cambial, fiscal, ou mesmo atuação direta através de empresas estatais. Por fim, se observaria nesse período elevadas taxas de crescimento, guiadas principalmente pelo setor industrial, ainda que associada por vezes a severos problemas de estabilidade.

4 O GOVERNO LULA: DESENVOLVIMENTISTA?

Neste capítulo buscar-se-á descrever as políticas implementadas pelo governo Lula, e a partir delas, identificar se esse governo pode ser caracterizado como desenvolvimentista. No que tange a metodologia, a definição dada por Fonseca (2015), apresentada anteriormente, é a mais vantajosa a ser utilizada, por série de razões. Recapitulando:

“entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.” (FONSECA, 2015, p. 40)

Além do esforço superior dispendido pelo autor na construção desse conceito quando comparado a seus pares, este também é bastante claro e objetivo, e por isso também adequado para testes. Assim, precisamos verificar se o governo empreendeu superar problemas econômicos e sociais através de política econômica centrada no setor industrial.

Haja em vista esse foco que nos é dado pelo conceito com que trabalharemos, o trabalho se concentrará nas políticas industriais usadas pelo governo Lula (PITCE, PDP) e também seu plano de infraestrutura, o PAC (que alternativamente também faz parte da política industrial)[1]. Entretanto, além dos que trabalham com conceitos mais próximos ao apresentado por Fonseca (2015), também há, na literatura, grande interesse em torno de um possível “social-desenvolvimentismo”¹⁷; este seria caracterizado por ter como centro dinâmico o mercado interno, sustentado por políticas como aumentos reais ao salário mínimo e políticas distributivas, que por sua vez induziriam investimento. Em deferência a esses, também se buscará tratar brevemente das políticas sociais do período. Nota-se, contudo, que as duas definições são conflitantes e é preciso posteriormente

¹⁷ Ver Bastos (2012) ou Carneiro (2012)

praticar algum tipo de conciliação.

Por último, é preciso notar que uma caracterização, ou mesmo tão somente a descrição do governo Lula com os limites impostos a trabalho dessa natureza na maior parte das vezes deixaria a desejar. Em razão disso, se buscará subsídios na literatura entre alguns analistas do período e se fará uma revisão de suas conclusões; esta seria a seção final do capítulo. Ela e as demais serão introduzidas por uma seção que tratará da política econômica do período em linhas gerais.

4.1 O Governo Lula (2003-2010): linhas gerais

O começo do governo Lula seria marcado pela “crise de 2003”, causada pela desconfiança dos mercados em relação as políticas que seriam implementadas a partir de 2003, se formando ainda em 2002, durante os momentos finais das eleições, quando estas já davam sinais claros de pender para o lado do candidato petista. Observou-se uma elevação do risco-país a 2000 pontos-base em outubro de 2002, comparado a 700 em março; a cotação do dólar atingiu R\$/3,89US\$ em outubro, comparada a R\$/2,32US\$ em março de 2002; a expectativa de inflação para 2003, que em janeiro de 2002 era de 4%, atingiria 11% em novembro de 2002, em face da incerteza da condição da política econômica e de um cenário pressionado pelo dólar elevado. (GIAMBIAGI, 2011)¹⁸

Em diversos momentos nos anos que precederam as eleições, a alta cúpula do partido ou membros dela dariam declarações que deixariam incerta a continuidade das políticas de estabilidade do governo FHC. A exemplo disso foi documento divulgado sob o nome “Um outro Brasil é possível”, que possuía entre as suas propostas uma renegociação da dívida externa e a criação de um teto para o serviço da dívida; documento este que mais tarde seria renomeado para “A ruptura necessária” e apresentado como plano econômico para a campanha eleitoral de 2002 ao final de 2001. Outro exemplo foi a apresentação do projeto do “Fome Zero”, que propunha um aumento de despesas da ordem de 5% do PIB, sem demonstrar

¹⁸ Em: “Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010”

preocupação com o financiamento de tais aumentos. (GIAMBIAGI, 2011)

O PT acabaria por começar a dar sinais de moderação em meados da campanha eleitoral, apontando Antônio Palocci, conhecidamente membro das correntes mais moderadas do partido, como coordenador do programa de governo. Paralelamente, seriam lançados ao longo de 2002 três documentos com o intuito de sinalizar “redirecionamento ao centro”: a “Carta ao Povo Brasileiro”, em que se comprometia a preservar o superávit primário e a confiança no governo; novo programa de governo, mais moderado do que o previamente apresentado no final de 2001; e a “Nota sobre o Acordo com o FMI”, em que o partido prometeu honrar o acordo firmado com o governo anterior. (GIAMBIAGI, 2011)

Giambiagi (2011) pondera sobre as causas por trás da moderação do partido. Possivelmente estas estariam atreladas a dois fatos: a crise argentina de 2001-2002, e a própria situação brasileira ao decorrer do ano, que poderia “botar a vitória de Lula a perder” em face de uma situação de escassez de dólares e pressão inflacionária.

A partir de 2003 o governo tomaria uma série de medidas com o fim de sinalizar sua intenção de dar continuidade à política econômica vigente: nomeou Henrique Meirelles, palatável ao mercado, para a presidência do BACEN; metas de inflação de 8,5% e 5,5%, respectivamente, para 2003 e 2004, mostrando compromisso com o combate à inflação; elevou a taxa de juros SELIC, seguindo as rodadas de aumento do governo anterior; elevou a meta de superávit primário para 4,25%; promoveu corte de gastos. Em reação a essas medidas, e em face de um contexto econômico favorável, com resultados positivos expressivos na balança comercial e mercado financeiro com elevada liquidez em razão da diminuição dos juros americanos, os resultados negativos acumulados seriam logo revertidos. No segundo trimestre de 2003 a taxa de câmbio cairia abaixo dos R\$/3,00US\$, e o risco-país para 800 pontos-base; a exceção seria a inflação, cuja contaminação pela elevação do dólar seria inevitável: em maio o acumulado de 12 meses alcançaria 17%. (GIAMBIAGI, 2011)

Indo além, o governo também deu continuidade às chamadas “reformas estruturais”: a reforma tributária e a da previdência. Na primeira se atuou no sentido de uniformizar a legislação do ICMS; prorrogar a Desvinculação de Receitas da União (DRU); renovar a CPMF; transformar o Cofins em uma tributação de valor adicionado. Na segunda, a reforma da previdência, se tratou de taxar servidores públicos inativos e elevar sua idade mínima de aposentadoria para 60 anos para homens e 55 para mulheres. (GIAMBIAGI, 2011)

Superada a crise de 2003, com a economia se mantendo estável e apresentando bons resultados, se observaria novamente outro ponto de inflexão em 2005 com a “crise do mensalão”. Implicados na compra de votos no Congresso, vários membros da alta cúpula do PT acabariam por ser removidos, entre eles José Dirceu e José Genoíno. Ao mesmo tempo que esse processo acabaria por deixar o partido “acéfalo”, e por isso fragilizado para lidar com as suas contendas internas a respeito da condução da política econômica, também surgiria a noção entre as fileiras do partido de que para resgatar os valores éticos perdidos, seria necessário um “retorno às origens”, inclusive no que tange a política econômica. (WERNECK, 2014)¹⁹

Com a remoção de importantes nomes nos estratos mais altos do partido em razão do escândalo do mensalão, foi necessário alçar a esses cargos pessoas com menos experiência; dentre elas a futura presidente Dilma Rousseff, que havia se filiado ao PT somente no ano 2000, e que assumiria o cargo de ministra-chefe da Casa Civil. Tais mudanças acabariam por alterar o jogo de forças nas disputas internas; em uma polêmica a respeito do controle do crescimento dos gastos do governo, envolvendo de um lado Antônio Palocci, então ministro da Fazenda e Paulo Bernardo, do planejamento, e de outro Dilma Rousseff e Guido Mantega²⁰, então presidente do BNDES, esta segunda coalizão acabaria saindo vitoriosa, encorajando

¹⁹ Em: “A Ordem do Progresso”

²⁰ Mantega atuou como assessor econômico de Lula a partir de 1993, assumindo o Ministério do Planejamento com a sua posse. Em novembro de 2004 ele assumiria a presidência do BNDES, onde ficaria até março de 2006. A partir de então assumiria a Fazenda, que ficaria sob seu comando até o fim do primeiro mandato da presidente Dilma.

correntes divergentes do PT a ampliarem suas críticas a condução da política econômica. Com a saída de Palocci, e ascensão de Mantega ao ministério da Fazenda, haveria marcada inflexão na política econômica, com uma política fiscal com caráter mais expansionista. (WERNECK, 2014)

No período seguinte, o “otimismo fiscal”, causado pelo aumento da arrecadação, fruto da expansão da economia e aumento da eficiência tributária, acabaria por enterrar quaisquer propostas de contenção do aumento de gastos. O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) que seria lançado logo no começo do segundo mandato do presidente Lula, contaria com forte participação de investimentos estatais, também através de suas empresas, especialmente a Eletrobrás e a Petrobrás, contrariando a tendência vista até então da redução da participação estatal no setor elétrico. À Petrobrás também foi conferido o monopólio da exploração dos campos de petróleo do pré-sal. (WERNECK, 2014)

Com a eclosão da crise de 2008, foi praticada competente política anticíclica, através do BACEN e estímulos fiscais. O país também contava com bons indicadores econômicos no período que precedeu a crise, além de reservas internacionais na monta de US\$ 200 bi; os efeitos da crise seriam sentidos somente em 2009, com uma pequena redução do PIB de 0,3%. Os efeitos da crise nas contas externas também foram menores: as exportações caíram de cerca de US\$ 198 bi para US\$ 153 bi entre 2008 e 2009, mas logo apresentaram recuperação ultrapassando US\$ 200 bi em 2010; o IED caiu de US\$ 45 bi para US\$ 26 bi entre 2008 e 2009, mas também apresentaria recuperação alcançando US\$ 48 bi em 2010. (WERNECK, 2014)

Com exceção dos anos 2003, seguido da elevação dos juros já no final de 2002, e em 2009, em razão da crise financeira mundial, verificou-se no período vigoroso crescimento econômico, com queda nas taxas de desemprego de 12% em 2002 para 7% em 2010. Além disso, a inflação manteve-se dentro das bandas definida pelo sistema de metas de inflação; a exceção seria o primeiro ano de governo, afetado pela “crise de 2003”. Entretanto, a política monetária, associada

aos resultados comerciais favoráveis e subsequente apreciação do câmbio, acabariam por moderar o processo inflacionário.(GIAMBIAGI, 2011)

Ano	%PIB	Inflação
2003	1,1	14,7%
2004	5,7	6,6%
2005	3,2	6,9%
2006	3,9	4,2%
2007	6,1	3,6%
2008	5,1	5,6%
2009	-0,1	4,8%
2010	7,5	5%

Fonte: World Bank

A política fiscal, ao contrário do que era esperado durante a campanha eleitoral, manteve-se relativamente contracionista durante o período dos dois governos; ainda que seja significativa a redução do resultado primário após a substituição de Palocci por Mantega na fazenda, os resultados se mantiveram sólidos. Apesar disso, essa substituição foi marcante como um ponto de inflexão na política econômica: além de relativo afrouxamento nos resultados primários, observou-se aumento dos gastos, em especial com o funcionalismo; acirramento das disputas entre o BACEN e a Fazenda; uso mais frequente de desconto dos investimentos da meta do resultado primário; aumento da participação do BNDES na economia etc. (GIAMBIAGI, 2011)

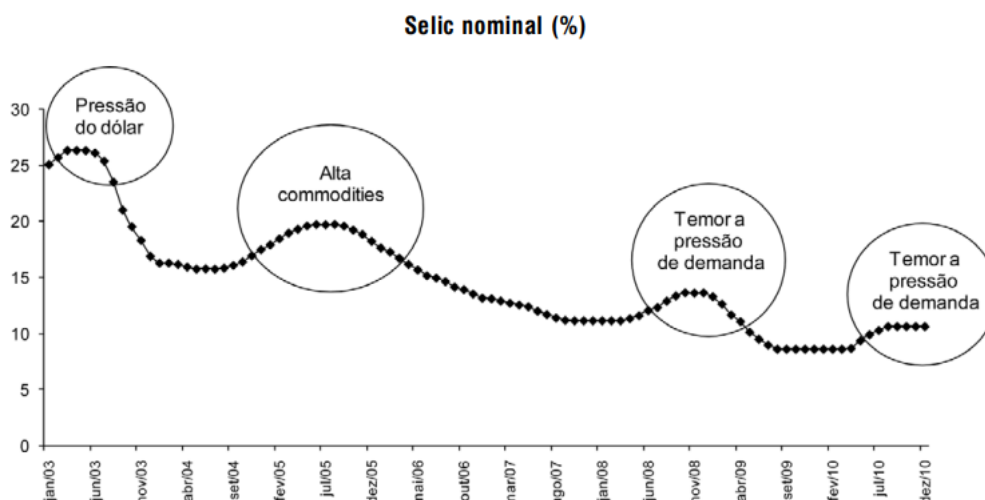
Ano	Resultado Primário (%PIB)
2003	3,27
2004	3,72
2005	3,79
2006	3,2
2007	3,31
2008	3,42
2009	2,03
2010	2,77

Fonte: "Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010"

Em 2003, com o vencimento de receitas extraordinárias advindas do governo FHC, o governo manteve-se austero e diminuiu o gasto primário total em monta de 3%; este só viria a aumentar nos anos seguintes, seguido de aumentos na carga

tributária e arrecadação. (GIAMBIAGI, 2011)

Como se pode ver no gráfico abaixo, a política monetária foi conduzida conservadoramente, realizando quatro rodadas de aumentos da taxa SELIC, ainda que mantendo tendência geral de queda. A primeira em razão da “crise de 2003”, avançando com a elevação anterior para 25% para 26,5%; a segunda no contexto da valorização das commodities, indo de um patamar de 16% para 19,75%; a terceira e a quarta em razão de pressões de demanda, com aumentos de 11,25-13,75% e 8,75-10,75%, respectivamente. (GIAMBIAGI, 2011)

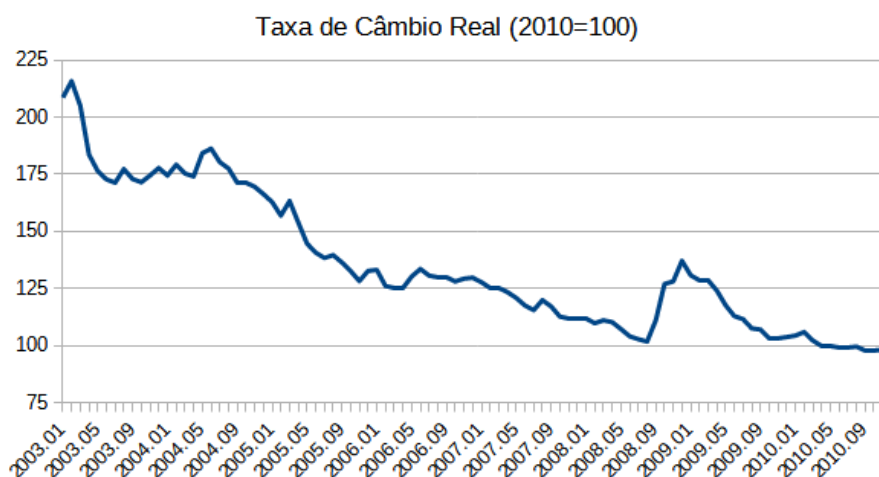


Retirado de: “Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010”

Essa política monetária entretanto tinha a contrapartida de gerar onerosos gastos com pagamento de juros, prejudicando os resultados. A taxa Selic real do primeiro governo Lula ficaria com uma média de 11%, ligeiramente acima da média do governo anterior; ela viria a cair no segundo governo, que teria uma média de 6%. (GIAMBIAGI, 2011)

O desempenho da economia no período 2003-2010 esteve fortemente associado ao mercado externo. Após a desvalorização em 2003, os “mega-superávits” na balança comercial, que gerariam superávits em transações correntes, somado a um mercado financeiro internacional com alta liquidez e influxo

de investimentos estrangeiros, acabariam por criar uma tendência de apreciação do Real, mas que também permitiria ao país melhorar sua posição externa com o acúmulo de reservas. Essa apreciação acabaria no entanto por penalizar os resultados na balança comercial, que não seriam tão expressivos no segundo governo Lula. (GIAMBIAGI, 2011)



Fonte: Ipeadata

Os resultados externos acabariam não sendo piores sob um real valorizado em razão do comportamento do mercado externo, com a economia mundial apresentando forte crescimento e um aumento do preço das commodities, importantes na pauta exportadora. Esse cenário permitiu um pequeno aumento de quantidades, no que tange a exportação, apesar do real apreciado, com um aumento maior nos preços; o preço das importações brasileiras durante o período cresceu a taxas menores que o das suas exportações. Também houve durante o período uma queda da participação de produtos manufaturados nas exportações, que cairia para 39% em 2010. (GIAMBIAGI, 2011)

Ano	Balança Comercial (-serviços)	Saldo em CC
2003	US\$ 23,5 bi	US\$ 3,5 bi
2004	US\$ 32,2 bi	US\$ 11 bi
2005	US\$ 43,7 bi	US\$ 13,8 bi
2006	US\$ 45,1 bi	US\$ 13 bi
2007	US\$ 38,4 bi	US\$ 0,42 bi
2008	US\$ 23,5 bi	US\$ -30,9 bi
2009	US\$ 24,7 bi	US\$ -26,4 bi

2010	US\$ 18,3 bi	US\$ -79,2 bi
------	--------------	---------------

Fonte: World Bank

Além da apreciação cambial, a deterioração das contas externas pelo fim do segundo governo foi causada por uma expansão dos investimentos, somada a uma série de políticas distributivas realizadas através de transferências diretas, aumento de pensões e salários, política creditícia etc. Tais políticas implicaram aumento do consumo e da absorção interna, piorando a posição externa. (GIAMBIAGI, 2011)

4.2 A política industrial e de infraestrutura do governo Lula: a PITCE, PDP e o PAC

Antes de tratar das políticas industriais empregadas durante o período, convém definir o que é política industrial e qual a natureza dos problemas que ela tenta abordar. Para isso, se definirá brevemente três tipos de política industrial e se introduzirá a questão da desindustrialização.²¹

Castro (2002) trabalha com três tipos de política industrial. A primeira delas é a política industrial para a correção de falhas de mercado. Partindo da teoria econômica *mainstream*, esse tipo de política trabalha com a noção de “falhas de mercado” que afastariam a economia de um equilíbrio ótimo, sendo tais distorções causadas por falhas inerentes ao mercado que o afastariam da concorrência perfeita, ou intervenções estatais inadequadas. Para a sua aplicação, requer a existência de órgãos públicos e tecnocratas capazes de avaliar as distorções existentes e considerar soluções. Estas seriam praticadas através da alteração de preços relativos via, por exemplo, alteração de tarifas aduaneiras, juros subsidiados, isenções tributárias, socialização de riscos privados, etc.

O segundo tipo, a que chama de “política de resultados” está mais associado ao processo de substituição de importações no Brasil. Essa parte da comparação das experiências históricas e a insatisfação com a situação presente, e seu

²¹ Convém logo notar que “política industrial” não necessariamente implica em políticas para o setor industrial.

propósito é reproduzir nos países (ou setores) subdesenvolvidos as condições presentes nos desenvolvidos; é, então, a política industrial do *catch-up*. Replicada a capacidade produtiva dos países desenvolvidos, essa pode então ser assegurada através de políticas de preços relativos com, por exemplo, proteção tarifária, subsídios à exportação etc; mas ao contrário do primeiro tipo de política industrial, essa política de preços relativos não tem por intuito levar a economia a um certo equilíbrio ótimo, mas sim provocar rupturas e reproduzir outro padrão produtivo.

O terceiro, a que se refere como política industrial como resíduo, tem como contexto a etapa posterior a em que atua o segundo tipo. Com a indústria já estabelecida, esta passa a ser exposta à competição internacional; e a capacidade de introduzir inovações e se diferenciar passa a ser essencial. A atuação da política aqui é no sentido de apoiar a empresa na busca de diferenciação que permita a ela isolar-se da pura e simples concorrência; o foco passar a ser a criação de sistemas nacionais de inovação.

Alternativamente, Peres (2006) classifica as políticas industriais praticadas na América Latina em quatro tipos: (i) as que são continuação do que foi praticado durante o PSI, procurando expandir ou aprofundar setores, criando novos elos, notadamente através de proteção comercial ou subsídio financeiro; (ii) políticas focadas em setores que acabariam por abranger a economia como um todo, citando a substituição de importação de hardware que seria incorporada à política de incentivo à produção de software; (iii) políticas baseadas em setores com alta concentração e economia de escalas, os monopólios em energia, telecomunicações, petróleo e gás natural que seriam privatizados, atuando no sentido de promover regulação adequada; (iv) políticas de incentivos a pequenas e médias empresas organizadas sob *clusters*, tais que promovam externalidades positivas, fortalecendo capacidades existentes ao invés de criar novas.

Central para a questão da política industrial a ser adotada é o tema da “desindustrialização”. Tratando da matéria, Oreiro e Feijó (2010) definem a “desindustrialização” como redução da participação do setor da indústria no

emprego total e seu valor adicionado no PIB. Tratando então da questão da re-primarização da pauta exportadora, os autores traçam dois cenários: no primeiro, a desindustrialização estaria associada a exportação de plantas produtivas mais intensivas em mão-de-obra e/ou de menor valor adicionado. Nesse caso, a desindustrialização poderia ser acompanhada de maior participação de produtos de alto valor adicionado na pauta exportadora, e seria “positiva”; no segundo caso, a desindustrialização estaria associada com a “re-primarização” da pauta exportadora, que desenvolveria uma tendência de retorno à exportação de commodities, produtos primários e manufaturas de baixo valor adicionado. Nesse caso, possivelmente associado com doença holandesa e apreciação cambial, a desindustrialização seria “negativa”.

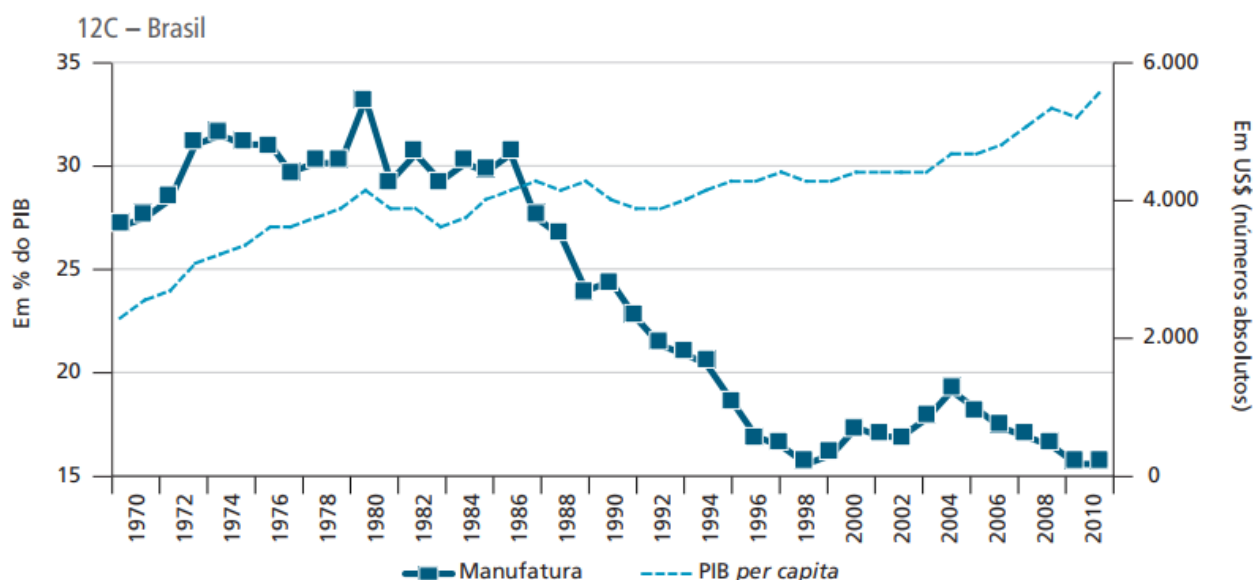
Entre as causas da desindustrialização, pode-se elencá-las como de caráter interno e externo. Entre as causas de caráter interno estariam: (i) a mudança da elasticidade-renda relativa de produtos manufaturados, observando-se com o desenvolvimento econômico um aumento da demanda por serviços em relação a bens manufaturados; (ii) o aumento mais acelerado da produtividade industrial, implicando a redução de postos de trabalho nesse setor. Entre as causas de caráter externo: (i) a especialização na economia global, que poderia implicar em alguns países se especializando em serviços e outros em indústrias, reduzindo assim a participação do PIB nos primeiros; (ii) doença holandesa, causada pela exploração de recursos naturais abundantes que causaria uma apreciação cambial e perda da competitividade da indústria nacional. (OREIRO; FEIJÓ, 2010)

A desindustrialização é vista por muitos autores, notadamente de caráter heterodoxo, como negativa para o crescimento de longo prazo, por razões como: (i) a indústria possuir efeitos de encadeamento para frente e para trás mais forte que outros setores; (ii) a indústria possuir economias dinâmicas e estáticas de escala, fazendo de sua produtividade função da produção; (iii) a indústria estar fortemente associada a inovação e a difusão desta; (iv) a elasticidade-renda das importações de manufaturas é maior que a elasticidade-renda das exportações de commodities, fazendo da indústria elemento essencial para o equilíbrio externo. (OREIRO; FEIJÓ,

2010)

Discorrendo acerca do processo de desindustrialização brasileira, Arend (2015) parte da noção de que as economias tendem a percorrer uma trajetória de desenvolvimento que implica em transição da perda de participação relativa da agricultura para a indústria e então desta para o setor de serviços, e propõe a questão de se a desindustrialização brasileira seguiu esses moldes ou se realizou precocemente. Sintetizemos aqui brevemente alguns de seus argumentos.

Analisando o processo de desindustrialização de economias desenvolvidas, Arend (2015) aponta duas características: (i) quando a participação da indústria no PIB dessas economias cai de forma sustentada abaixo de 25%, elas tendem a apresentar renda per capita acima de US\$ 20 mil; (ii) essas economias continuam apresentando aumentos significativos da renda após o processo de desindustrialização, “praticamente” duplicando sua renda per capita.



Comparativamente, no caso brasileiro, o processo de desindustrialização começa com uma renda per capita cerca de 20% da americana, quando esta economia começou a sua desindustrialização; e atingindo o patamar de 15% de

participação da indústria em 1998, a economia brasileira apresentava uma renda per capita da monta de 10% da economia americana sob o mesmo patamar. Isso, além de implicar a precocidade do processo de desindustrialização brasileiro, demonstra perda de dinamismo da economia, já que o hiato entre as duas economias aumentou ao longo dos seus processos de desindustrialização. (AREND, 2015)

Já as economias em desenvolvimento que não apresentaram esse processo de desindustrialização precoce tiveram resultados positivos no crescimento econômico, crescendo mais aceleradamente tanto que as economias desenvolvidas como as em desenvolvimento “precocemente-desindustrializadas”. (AREND, 2015)

4.2.1 A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)

Em março de 2004, após alguns meses de elaboração, seria lançada pelo governo a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Esta representaria uma ruptura com o padrão de política industrial estabelecido durante a redemocratização e abertura comercial nos anos 80. Centrada na competitividade, a política do período buscou expor a indústria brasileira ao mercado externo, através da redução de proteção tarifária e proteções não-tarifárias como subsídios; linhas de financiamento restritas a companhias que demonstrassem competitividade; programas para reestruturação, fusões e aquisições. Somada a política restritiva demandada pela política de estabilização, com juros altos e câmbio valorizado, tais medidas se mostrariam mortais à indústria brasileira, e associado a isso um aumento da vulnerabilidade externa representado por grandes déficits em transações correntes. (CANO; DA SILVA, 2010)

A PITCE constituía-se em um conjunto de 57 medidas, em 11 programas de política, atuando em 3 planos e coordenados sob dois “macroprogramas”: (i) “Indústria forte”, com foco no fortalecimento e expansão da indústria brasileira; (ii) “Inova Brasil”, com foco na expansão da capacidade inovativa das empresas brasileiras. Os planos de atuação foram divididos em:

(i) “Linhas de ação horizontais”, contendo os programas de: inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa, modernização industrial e ambiente institucional/aumento da capacidade produtiva;

(ii) “Opções estratégicas”, com os programas de: semicondutores, software, bens de capital e fármacos; e

(iii) “Atividades portadoras de futuro”, com os programas de: biotecnologia, nanotecnologia, biomassa/energias renováveis. (CANO; DA SILVA, 2010)

Concretamente, as medidas tomadas pela PITCE focaram principalmente na capacidade de exportação. Isenção de IPI para a compra de bens de capital, isenção de contribuição para PIS/Pasep e Cofins para compra de máquinas e equipamentos por empresas exportadoras que exportassem 80% ou mais da sua produção, entre outras desonerações. Além disso foram aplicadas medidas de “isonomia tributária” entre produtos nacionais e importados, e também foram continuadas algumas políticas anteriores para pequenas e médias empresas, além de algumas novidades no sentido de programas de crédito ofertado pelo BNDES, legislação específica e programas de apoio ao desenvolvimento organizacional e gerencial. (CANO; DA SILVA, 2010)

Outro mérito da PITCE foi o fortalecimento do aparato institucional para a realização de política econômica, que havia sido esvaziado a partir da redemocratização e reabertura. Entre as medidas que atuaram nesse sentido estão: a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), campo de articulação público-privada; a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial; no campo da inovação com a criação da Lei da Inovação, a Lei da Informática e a Lei de Biossegurança, que viabilizou a pesquisa com organismos geneticamente modificados e células-tronco. (CANO; DA SILVA, 2010)

4.2.2 A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)

Em maio de 2008 seria lançado o segundo programa de política industrial, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Esta possuía um caráter mais

abrangente que a PITCE, ampliando o número de setores e instrumentos de incentivo, além de introduzir metas e métodos de controle. Inicialmente este programa previa desonerações fiscais para o período de 2008-2011 na monta de R\$ 21,4 bilhões. (CANO; DA SILVA, 2010)

Semelhantemente ao PITCE, os programas do PDP foram agrupados em três grupos, desta vez conforme sua competitividade no mercado externo:

(i) “programas para consolidar e expandir a liderança”, em setores que o Brasil já apresenta forte competitividade – aeronáutico, petróleo, gás e petroquímica, bioetanol, mineração, celulose e papel, siderurgia, carnes;

(ii) “programas para fortalecer a competitividade” no complexo automotivo, bens de capital, indústria naval e cabotagem, têxtil e confecções, couro, calçados e artefatos, madeiras e móveis, agroindústrias, construção civil, complexo de serviços, higiene, perfumaria e cosméticos, plásticos; e

(iii) “programas mobilizadores em áreas estratégicas” no complexo industrial de saúde, tecnologias da informação e comunicação, energia nuclear, nanotecnologia, biotecnologia, complexo industrial de defesa. (CANO; DA SILVA, 2010)

Entre os principais objetivos estabelecidos pelo PDP, estão a ampliação da capacidade produtiva, fortalecimento do balanço de pagamentos, das pequenas e médias empresas e da capacidade inovadora do país. Entre as metas estabelecidas estavam fazer as exportações brasileiras equivalerem a 1,25% das exportações mundiais em 2010; elevação do investimento fixo para 21% do PIB em 2010; elevação dos gastos em P&D a 0,65% do PIB. Boa parte dessas, entretanto, se tornaria inviável em razão da crise de 2008. (CANO; DA SILVA, 2010)

Para atingir seus objetivos, o PDP reservou papel especial ao BNDES. Atuando no sentido de desburocratizar e agilizar a concessão de investimentos, o banco participaria com financiamentos na monta de R\$ 210,4 bi para os anos de 2008-2011. Previa-se uma redução de 20% do spread básico do BNDES, de 1,4%

para 1,1% ao ano; já nas linhas de financiamento de bens de capital, a redução seria de 40%, de 1,5 para 0,9% ao ano. Também foram concebidas a criação de linhas de crédito especiais para projetos de P&D. (CANO; DA SILVA, 2010)

4.2.3 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Lançado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tinha como objetivo assegurar condições para um crescimento de médio e longo prazo e, paralelamente a isso, redução das desigualdades regionais. O “impulso” ao crescimento seria feito através de uma série de investimentos, públicos e privados. A respeito dos privados, esses seriam estimulados através de redução de custos financeiros, tributários, melhoria da infraestrutura e de marcos regulatórios. A infraestrutura em si seria constituída pelo investimento do público, direto e por estatais. (CAMPOS et al, 2007)

Para atingir seus objetivos, foram definidos 5 eixos de ação: (i) aumento do investimento em infraestrutura; (ii) aumento do crédito e redução da taxa de juros; (iii) melhora do ambiente de investimento; (iv) aperfeiçoamento do sistema tributário; (v) medidas fiscais de longo prazo. (CAMPOS et al, 2007)

Dentre os investimentos direcionados para infraestrutura, se dividiu a atuação em três áreas: energia, social e urbana e logística. Entre as três a mais proeminente era a de energia, contando com um total previsto de R\$ 274 bi, correspondendo a 54% dos investimentos previstos totais do programa, sendo R\$ 179 bi destes destinados especificamente para a produção de óleo e gás natural. Tais investimentos foram justificados sob a necessidade da redução da dependência externa e a importância desses setores para o crescimento de longo prazo. (CAMPOS et al, 2007)

Além do setor energético, foi contemplada a área de infraestrutura social e urbana, com investimentos em moradia e saneamento básico na monta de R\$ 170 bi; a área de habitação também foi beneficiada com a redução de juros e concessão

de crédito à Caixa Federal para programas de habitação; e a área de logística, considerada como importante gargalo para o crescimento, contemplando a infraestrutura de portos, aeroportos, ferrovias e rodovias com investimentos de em torno R\$ 58 bi. (CAMPOS et al, 2007)

Para trabalhar no sentido de diminuição das desigualdades regionais também foram re-criadas a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Como outras medidas de caráter institucional, o Marco Regulatório das Agências Reguladoras, reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), em conjunto com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae). (CAMPOS et al, 2007)

Além disso o PAC também previa o aperfeiçoamento do sistema tributário e fiscal. No primeiro, redução do IPI, PIS/Cofins para setores específicos, reajuste da tabela de imposto de renda e reabertura do debate em torno da reforma tributária. Nas medidas fiscais, controle do crescimento dos gastos em longo-prazo, através da redução de despesas com pessoal, política de salário mínimo, criação de regimes complementares de previdência para servidores públicos e aperfeiçoamento da governança de empresas estatais. (CAMPOS et al, 2007)

4.3 Políticas Sociais durante o governo Lula

Bandeira antiga do Partido dos Trabalhadores, a erradicação da pobreza extrema através de programas distributivos havia sido defendida durante a campanha eleitoral de 2002 sob a proposta do programa “Fome Zero”. Após as eleições, e contemplando-se o desafio logístico de levar a cabo tal programa, este foi substituído pelo Bolsa Família, que abarcava esse e outros programas sociais do governo anterior, sendo o benefício condicionado a uma série de exigências em relação à nutrição, saúde e frequência escolar das crianças. Atendendo, no princípio, 3,6 milhões de famílias em 2003, o programa chegaria a 2010 atendendo 12,8 milhões, então correspondendo a um dispêndio de cerca de 0,4% do

PIB.(WERNECK, 2014)

Além desses programas, o governo seguiu uma política de valorizações reais do salário mínimo. Entre 2003 e 2010 o salário mínimo nominal aumentaria em 155%, enquanto o IPCA do mesmo foi de 56,7%, implicando um aumento real de quase 63%. O argumento por trás de tal política é que implicava efeitos distributivos diretos, e indiretos aumentando o poder de barganha durante negociações salariais. Entretanto, essa política teria fortes efeitos sobre as contas públicas, em razão do grande número de benefícios e salários atrelados ao salário mínimo. (WERNECK, 2014)

Descrevendo a política de saúde do primeiro governo Lula, Freitas (2007) nota que o dispêndio em saúde, correspondendo a 3,2% do PIB em 2006, ainda estava aquém do determinado pela constituição, e do que é praticado em países como latinos Argentina, Bolívia, Uruguai (cerca de 5,1%) ou desenvolvidos como Alemanha, Japão, Inglaterra (cerca de 8,1%); contudo, observou-se notável avanço, com aumento dos gastos de R\$ 17 bilhões em 2000 para R\$ 40 bilhões em 2006.

Entre as ações no campo da saúde está a criação da Farmácia Popular do Brasil, rede de farmácias com o propósito de levar uma série de medicamentos considerados essenciais a preço subsidiado; ampliação de recursos de R\$ 1,9 bi em 2002 para R\$ 4,2 bi em 2010 para a aquisição de medicamentos através do SUS, tendo sua cobertura gratuita estendida. No que tange a atendimento de urgências, foi implementado a Política de Atenção às Urgências e Emergências, com a implementação do atendimento pré-hospitalar pela Rede Nacional SAMU 192. As equipes de saúde foram ampliadas de 16.700 em 2002 para 26.300 em 2006, um aumento de 57%; igualmente, as equipes de saúde bucal foram ampliadas de 4.260 em 2002 para 14.244 em 2006. (FREITAS, 2007)

Seja em razão dos bons resultados na economia durante o período, seja em razão das políticas sociais, entre 2003-2010 observou-se forte redução da desigualdade e da pobreza extrema. O número de indivíduos sob condições de

pobreza extrema que havia sido reduzido em 31,9% entre o Plano Real e o fim do governo FHC, foi reduzido adicionais 50,6% durante o governo Lula; e entre o período de 2002 e 2010 observou-se uma queda do coeficiente de Gini de 0,563 para 0,530. (WERNECK, 2014)

4.4 A questão do Desenvolvimentismo: revisão da literatura

A questão principal deste trabalho já foi abordada previamente por diversos outros. Entre eles podem ser listados autores e trabalhos já aqui referenciados, como Fonseca, Arend e Guerrero (2018), Bresser-Pereira (2017) e Werneck (2014). Revisando seus trabalhos aqui, procura-se adicionar profundidade ao trabalho e enriquecer suas considerações com a sua metodologia.

Fonseca, Guerrero e Arend (2018), partindo do mesmo conceito de desenvolvimentismo utilizado neste trabalho de Fonseca (2014), sendo seus atributos: (a) estratégia nacional; (b) intervencionismo; (c) industrialismo, grosso modo, defendem a tese de que o governo Lula não possui elementos suficientes para ser considerado desenvolvimentista.

Abordando análises diversas, Fonseca, Guerrero e Arend (2018) marcam que nem o desenvolvimentismo pode ser confundido com intervencionismo, já que é uma forma especial deste; e também políticas distributivas não podem ser associadas estritamente a desenvolvimentismo, já que não fazem parte do núcleo comum das experiências desenvolvimentistas ou são restritas a estas.

Já o governo Lula falharia em reunir os atributos necessários para ser considerado desenvolvimentista especialmente em razão de nunca haver organizado uma proposta de industrialização como meio para superar o subdesenvolvimento. Havia sim, estratégia e intervenção, mas essa se realizava no sentido de programas sociais com o propósito de reduzir a desigualdade e exclusão social. Enquanto isso, observou-se durante o período uma aceleração do processo de desindustrialização; e este, ainda que reconhecido, teve pouca atenção durante a

fase de execução dos projetos de governo, em favor dos programas sociais. Somado a isso, a política de estabilização – proposta deliberada do governo – implicava dificuldades na condução da política de juros e câmbio. (Fonseca, Guerrero, Arend, 2018)

Dessa forma, as taxas de crescimento mais elevadas do período não seriam indicativas de execução de algum projeto desenvolvimentista, mas provavelmente, resultado de uma expansão cíclica após anos de baixo crescimento auxiliada por um contexto externo favorável, ampliação do crédito e aumentos reais do salário mínimo e seus efeitos sobre demanda.

Bresser-Pereira (2017) identifica o desenvolvimentismo como política econômica oposta ao liberalismo, atuando através do Estado para a regulação do “setor não-competitivo” e atuante no crescimento. O liberalismo, por sua vez, estaria caracterizado pelo chamado “populismo cambial”, com a política monetária trabalhando com taxas de juros sobrevalorizadas, câmbio apreciado e déficit em conta-corrente. O Brasil teria se associado ao liberalismo de Washington definitivamente após a conclusão do Plano Real, quando realizada a estabilização monetária negou-se a combater a tendência de apreciação crônica do real. Esse alinhamento teria acontecido ao longo dos anos 90, com a abertura comercial e remoção dos mecanismos de controle da “doença holandesa”; abertura financeira, e perda de controle sobre as taxas de câmbio e juros; a extinção do conceito de empresa nacional e privatização de monopólios públicos; e a adoção do tripé macroeconômico, cuja única bandeira legítima seria o superávit primário.

Assim, Bresser-Pereira (2017) observa em Lula mais elementos de continuidade desse projeto liberal do que uma guinada ao desenvolvimentismo. Este teria apenas aproveitado a boa conjuntura externa, com o boom de commodities, para aumentar em termos reais o salário mínimo. Continuaría, entretanto, com as políticas de cunho liberal, com elevadas taxas de juros e tendência a apreciação do real, que logo se manifestaria em piora dos resultados em transações correntes, incorrendo no que ele chama de “populismo cambial”.

Morais e Saad-Filho (2011) adotam posição intermediária e defendem a tese de que o governo Lula assume a partir de 2006 uma política híbrida, em que políticas desenvolvimentistas, com influência do programa “novo-desenvolvimentista” foram incluídas em caráter complementar às políticas liberais, isto é, da manutenção do tripé econômico. Essa inflexão na política econômica teria sido motivada pela frustração com os maus resultados dos anos 2003-2005, em especial pelos resultados de 2005 terem sido frustrados por uma rodada de elevação da taxa de juros.

As correntes “desenvolvimentistas” saíam vitoriosas do debate que ocorreu no seio do governo, resultando na implementação de políticas em três eixos: (i) adoção de políticas fiscais e monetárias de estímulo a economia; (ii) aceleração do desenvolvimento social através de políticas distributivas e elevação do salário mínimo; (iii) aumento do investimento público e recuperação do papel do estado no planejamento de longo prazo. As políticas de estímulo eram justificadas sob o argumento de que havia potencial para um crescimento mais acelerado em razão de ganhos de produtividade não aproveitados. Já o aumento do investimento público se materializaria em programas como o PAC, recuperando a defasagem da infraestrutura brasileira. (Morais, Saad-Filho, 2011)

Os autores ressaltam, entretanto, que tais políticas desenvolvimentistas foram sempre de caráter complementar, e nunca substituíram o “programa liberal”, razão pela qual classificam a política do período de “híbrida”. Na política fiscal, por exemplo, manteve-se a política de superávits, porém excluindo investimento dos cálculos; e na política monetária se viu a inclusão de elementos de oferta na política de controle de inflação, com isenções fiscais pontuais em momentos de choques de preços. (Morais, Saad-Filho, 2011)

Para Werneck (2014), pode-se observar uma mudança na condução da política econômica a partir de 2006 que representa um retorno a “visão nacional-desenvolvimentista”, com o Estado assumindo a vanguarda no processo de crescimento econômico. A política inicialmente restrita ao setor elétrico de dispensar

processos de privatização, agências regulatórias independentes e redução da participação do Estado no setor em geral se estenderia aos demais com o lançamento do PAC.

O programa previa expansão da infraestrutura, com forte expansão fiscal, através de recursos do próprio governo e suas estatais, em especial Eletrobrás e Petrobrás. Se dispensou a possibilidade de criar um aparato regulatório e atrair investimento privado, sendo a expansão da infraestrutura altamente estatizada ou financiada através do Estado. Outro exemplo de política de caráter “desenvolvimentista” teria sido o marco regulatório de exploração do pré-sal, que impunha a Petrobrás a manutenção do monopólio de exploração, associado a um alto índice de nacionalização de equipamentos utilizados.

Gonçalves (2011) analisa alguns resultados da economia durante o governo Lula, com o fim de contrapor os que afirmam que houve nesse período reversão de tendências estruturais e predominância do desenvolvimentismo, defendendo a tese de que na verdade o que se observou foi um “desenvolvimentismo às avessas”. São eles:

(i) Desindustrialização e dessubstituição de importações: observa-se uma redução na participação da indústria de transformação de 18% do PIB em 2002 para 16% em 2010; a indústria cresceu a uma média de 2,7% durante o período, abaixo da média de 4%. Observa-se também um processo de “dessubstituição de importações”, com a penetração de importações (importações/consumo aparente) subindo de 11% em 2002 para 16,4% em 2010.

(ii) Reprimarização das exportações: observa-se queda durante o período da participação de produtos manufaturados na pauta exportadora, de 56,8% em 2002 para 45,6% em 2010. Parte disso se deve ao aumento dos preços de commodities durante o período, mas o mesmo se repete na análise interna das exportações de manufaturados, decrescendo a participação dos intensivos em tecnologia, de 13,1% em 2002 para 8,1% em 2010.

(iii) Dependência tecnológica: observa-se o aumento da dependência tecnológica. Essa pode ser medida pelo indicador da relação entre a importação de bens e serviços intensivos em tecnologia e os gastos com ciência e tecnologia, que aumenta de 2,4 em 2002 para 3,7 em 2010. Além disso observa-se um aumento do “déficit tecnológico”, com diferença entre importações e exportações de bens intensivos em tecnologia aumentando de US\$ 19,3 bilhões em 2002 para US\$ 60,7 bilhões em 2010.

(iv) Desnacionalização: não se observa uma preferência pelo capital nacional, com clara tendência de aumento das remessas de lucros e dividendos, com estas aumentando em relação ao PIB de 1,9% em 2002 para 2,1% em 2010, reforçado pelo aumento do IED, especialmente no setor primário.

(v) Competitividade internacional: observa-se uma perda da competitividade internacional. Usando-se a relação do coeficiente de exportação e de importação como proxy para a competitividade internacional, observa-se um aumento constante para produtos primários e um aumento até 2006 para produtos manufaturados seguido de forte queda. Observa-se também a queda da participação de exportações de manufaturados brasileiros nas importações dos países desenvolvidos, em especial nos segmentos mais intensivos em tecnologia.

(vi) Vulnerabilidade externa: observa-se maior maior dependência de fluxos financeiros internacionais. Houve um aumento do passivo externo, com o passivo externo líquido passando de US\$ 222 bi em 2002 para US\$ 628 bi em 2010. A relação entre remessa de juros, lucros e dividendos e resultado da balança comercial, que o autor utiliza como indicador da dinâmica entre estoques (passivo externo) e fluxos, apresenta queda de 162% em 2002 para 101,8% em 2007, subindo, entretanto, para 231,1% em 2010.

(vii) Concentração de capital: observa-se um aumento da concentração de capital, em vários setores. A participação das vendas das 5 maiores empresas no

grupo das 500 maiores empresas do país sobe de 15,7% em 2002 para 19,3% em 2010. No setor financeiro essa concentração é ainda mais acentuada, com a mesma relação (medida em ativos) passando de 56,8% em 2002 para 68% em 2010; excluindo-se os três grandes bancos públicos federais (BB, CEF e BNDES) essa relação sobe ainda mais acentuadamente, de 29,5% para 47,8% durante o período.

(viii) Dominação financeira: observa-se, ao invés de uma subordinação do setor financeiro ao produtivo, o que tipicamente se verifica em governos desenvolvimentistas, uma dominância do setor financeiro. A relação entre os ativos totais dos 50 maiores bancos e as 500 maiores empresas sobe de 0,99 em 2002 para 1,74 em 2010. Durante o último ano do governo Lula, a taxa média de rentabilidade (lucro/patrimônio líquido) das 500 maiores empresas era de 11%, enquanto a dos 50 maiores bancos 17,5%.

5 CONCLUSÃO

A literatura de forma geral parece apontar na direção de que o governo Lula teria sido mais caracterizado pela continuidade com o governo anterior do que pela ruptura, ainda que se tenha observado desdobramentos relevantes. Assumindo diversos compromissos nesse sentido ainda na fase da campanha, o que demonstrou a flexibilidade adotada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), acabaria por cumpri-los. Assim, a política econômica manteria o caráter restritivo observado no período anterior, com ênfase em resultados fiscais superavitários e elevadas taxas de juros, o que faria autores como Bresser-Pereira (2017) a identificar nessas políticas uma prevalência do liberalismo no caráter do governo.

Entretanto, mesmo num cenário que parece ser dominado pela continuidade, houve espaço para a mudança de direção de algumas políticas. Essa é a opinião que sustentam Cano e Da Silva (2010) ao afirmar que o governo Lula acabou com o veto à política industrial ao lançar a PITCE, quando no período anterior se verificava a preferência por políticas horizontais e que “a melhor política industrial era não ter uma política industrial”. Ao mesmo tempo, observou-se uma crescente participação do Estado na liderança do crescimento econômico, notadamente no PAC. Com um aumento do investimento em infraestrutura realizado seja diretamente pelo governo ou por suas estatais que, entre outras razões, levariam a Werneck (2014) a identificar nesse processo uma retomada do “Nacional-Desenvolvimentismo”.

Outra área em que o governo recebe destaque é nas políticas sociais. Políticas como a criação do Bolsa Família e os aumentos reais do salário mínimo, associadas a resultados positivos na redução da pobreza extrema e da desigualdade levaram alguns analistas, como Bastos (2012), a associá-lo com uma política “Social-Desenvolvimentista”.

Naturalmente, autores partindo de premissas diferentes chegam a conclusões diferentes. Como podemos categorizar o governo Lula? Dentre as concepções de desenvolvimentismo que foram selecionadas para este trabalho e apresentadas no primeiro capítulo, destaca-se a apresentada por Fonseca (2015), sintetizada nos três

atributos que compõe o “núcleo duro” do conceito: projeto nacional, intervencionismo e industrialismo. Sem entrar a fundo nos méritos dessa concepção, ela possui as qualidades de se restringir a política econômica, sendo relativamente sucinta e objetiva. Com esse critério em mãos podemos passar a analisar o governo Lula.

Não são inexistentes em governos desenvolvimentistas as políticas de estabilização, nem a preocupação com déficits fiscais e processo inflacionário. Assim notam Mollo e Fonseca (2013) usando como exemplo a fórmula Sales-Alves apregoada no segundo governo de Getúlio Vargas, em que a fase de crescimento a ser alcançada num período posterior passaria primeiro por um período de austeridade. Outros exemplos são o Plano de Estabilização Monetária do governo JK ou do PAEG no governo Castelo Branco, o primeiro do regime civil-militar. É verdade que tais planos de estabilização sempre estavam condicionados à continuação do crescimento, prioridade do governo. Entretanto, a continuidade das políticas restritivas do governo anterior pelo governo Lula não pode ser usada para implicar imediatamente oposição ao Desenvolvimentismo. Tal implicação está condicionada ao contexto que enseja tais políticas e o ferramental a disposição do governo, que em ambos os casos se mostra diferente do apresentado durante a “Era Desenvolvimentista”. Assim não se pode esperar necessariamente equivalência perfeita entre as políticas deste e daquele período.

Outro ponto de descasamento frequentemente observado entre o governo Lula e os governos Desenvolvimentistas se dá no campo dos resultados, notadamente no que tange ao setor industrial. Assim comenta Gonçalves (2011), para quem o processo de desindustrialização e fenômenos associados a este demonstrariam que se observou durante o governo Lula um “desenvolvimentismo às avessas”. A isso cabem duas colocações: a responsabilidade do governo pela implementação de suas políticas em face de resistência e sobre os resultados obtidos a partir delas em face de contextos diversos – e como isso pode afetar a caracterização de sua política econômica. Fonseca (2015), durante a construção do conceito de Desenvolvimentismo, nota como que por essas razões a inclusão de variáveis *ex post*, como crescimento econômico ou industrial pode se fazer

problemático.

Do lado oposto aos que perfilam o governo Lula junto aos liberais, há os que em razão de seu crescente intervencionismo o associam ao Nacional-Desenvolvimentismo, como o faz Werneck (2014), que destaca certos elementos da política econômica do período, como aumento dos investimentos estatais, de coeficientes de nacionalização etc. Entretanto, conforme Fonseca e Salomão (2017), deve se evitar associar todo e qualquer intervencionismo ao Desenvolvimentismo, sendo este um caso específico de intervencionismo numa ampla constelação, em que se fazem presentes o socialismo, fascismo, keynesianismo etc. Assim, a associação do governo do período com o Desenvolvimentismo, em razão desses fatos, merece cautela, de modo semelhante a associação com o liberalismo em razão das suas políticas de estabilização.

As políticas sociais do governo Lula, que sempre receberam larga atenção nos discursos do seu partido, e a possível associação deste com um “Social-Desenvolvimentismo” trazem à baila a questão da relevância do industrialismo no conceito de Desenvolvimentismo. Se para Fonseca (2015) a industrialização como meio para superar o desenvolvimento é o eixo central do Desenvolvimentismo, no Social-Desenvolvimentismo esse eixo é deslocado para a inclusão social. Conforme apontam Fonseca e Salomão (2017), tal mudança carrega consigo o risco de descaracterizar o conceito, haja a vista a centralidade desse atributo.

Feitas essas considerações, o elemento de que o governo Lula carece e é o motivo mais relevante para a impossibilidade de classificá-lo como desenvolvimentismo é o atributo do industrialismo desenvolvimentista. No Desenvolvimentismo, seguindo a conceituação apresentada por Fonseca (2015), observa-se a existência de um projeto nacional com vistas de superar o subdesenvolvimento através da industrialização. No governo Lula tal projeto não se faz presente, sendo os planos de longo prazo do governo e a orientação de seus discursos focados na inclusão social. Comparado aos governos anteriores houveram

movimentos nesse sentido com a PITCE e PDP, porém esses programas tinham por enfoque, de modo genérico, o mercado exportador e não estavam inseridos em um projeto maior de longo prazo.

Poder-se-ia argumentar que a abordagem do industrialismo desenvolvimentista estaria ultrapassada, seja por razão da conclusão do Processo de Substituição de Importações, ou pela transição para uma economia baseada em serviços. No primeiro caso convém tomar nota da existência de um processo de desindustrialização. E no segundo que há boas evidências, apresentadas anteriormente, de que tal processo é uma má adaptação.

Em suma, conclui-se que apesar de o governo Lula demonstrar continuidade com um padrão “liberal” na condução da sua política econômica, e também ter demonstrado inflexão na condução de sua política industrial, o fator decisivo para a sua categorização é a ausência de uma postura mais claramente pró-indústria, inserida num projeto de superação do subdesenvolvimento. Assume-se aqui a posição de Fonseca, Guerrero e Arend (2018), não por coincidência. Alternativamente poderia se destacar um caráter misto do governo como Moraes e Saad-Filho (2011), porém isso fugiria dos objetivos do presente trabalho.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014

AREND, Marcelo. A industrialização brasileira ante a nova divisão internacional do trabalho. Brasília: Ipea, 2015. (**Texto para discussão**, n. 2105) Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4620/1/td_2105.pdf>. Acesso em: 28/04

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012 Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ecos/a/4RDKgrpJftSs5mpfRcdtrdt/>>. Acesso em: 28/04

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Como sair do regime liberal de política econômica e da quase-estagnação desde 1990. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 7-22, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/fDfKxGJNwdPxjv5nyg7SxXL/>>. Acesso em: 28/04

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. São Paulo: FGV EESP, 2010. (**Textos para discussão**, n. 274). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.01.Do_velho_novo_desenvolvimentismo.CCF.pdf>. Acesso em: 28/04

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Models of the developmental state. **Cepal Review**, n. 128, ago. 2019. Disponível em: <<https://www.cepal.org/en/publications/44978-models-developmental-state>>. Acesso em: 28/04

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **CADERNOS do DESENVOLVIMENTO**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.145-165, jul.-dez. 2016. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/teoria_novo-desenvolvimentista_0.pdf>. Acesso em: 28/04

CAMPOS, André Gambier, et al. **BRASIL: o estado de uma nação**. Brasília: IPEA, 2008

CANO, Wilson; DA SILVA, Ana Lucia Gonçalves. Política industrial do governo Lula. **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, n. 181, julho 2010. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1811/texto181.pdf>> Acesso

em: 28/04

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ecos/a/4rHXySRJzqQCxR5sv5d67QK/>>. Acesso em: 28/04

CASTRO, Antonio Barros de. A Rica Fauna da Política Industrial e a sua Nova Fronteira. **Revista Brasileira de Inovação**, Vol. 1, Número 2, Julho/Dezembro 2002. Disponível em: <https://agora.ie.ufrj.br/pdf/1_ARTIGOS_ACADEMICOS/Artigo_5_A_Rica_Fauna_da_Politica_Industrial_e_a_sua_Nova_Fronteira.pdf>. Acesso em: 28/04

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. Brasília: Ipea, 2015. (**Texto para discussão**, n. 2103) Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td_2103.pdf>. Acesso em: 28/04

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; SALOMÃO, Ivan Colangelo. O sentido histórico do Desenvolvimentismo e a sua atualidade. **Economia Contemporânea** (2017), Número Especial: p. 1-20. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rec/a/QbtqZ8BSPnMKWCdw4BfrgRt>>. Acesso em: 28/04

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; AREND, Marcelo; GUERRERO, Glaison Augusto. Política econômica, instituições e classes sociais: os governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 29, jun. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ecos/a/SPD3RtmMJGXXKJQsSCmFbDpg>>. Acesso em: 28/04

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Rev. Katál.** Florianópolis v. 10 n. 1 p. 65-74 jan./jun. 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/XXMFZGsQ6G3ZB7G5xSbHZgD/>>. Acesso em: 28/04

GIAMBIAGI, Fábio, et al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

GONÇALVES, Reinaldo. Nacional-desenvolvimentismo às Avessas. **Soc. Bras. Economia Política**, São Paulo, n. 31, p. 5-30, fevereiro 2012. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area4/area4-artigo19.pdf>>. Acesso em: 28/04

LIMA, L. G. de; FONSECA, P. C. D. (2021). Interpretações da política econômica nos governos Lula e Rousseff. **Análise Econômica**, 39(79). Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/99004>>. Acesso em: 28/04

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, vol 33, nº 2 (131), pp 222-239, abril-junho/2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/Kh3cBfCk5QQttgnC7C7zVnC/>>. Acesso em: 28/04

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, vol 31, nº 4 (124), pp 507-527, outubro-dezembro/2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/w5JpTVKDzjRtbq3rVdC9pfm>>. Acesso em: 28/04

OREIRO, José Luis. FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, vol 30, nº 2 (118), pp 219-232, abril-junho/2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/rLLpcPDRQVXPj5BskzHqLqx/>>. Acesso em: 28/04

PERES, Wilson. The slow comeback of industrial policies in Latin America and the Caribbean. **Cepal Review**. n. 88, abril 2006. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11149/1/88067083I_en.pdf>. Acesso em: 28/04.