



Leandro Ribeiro da Silva

**Os Ciclos Desenvolvimentistas Brasileiros (1930 – 2010): do
nacional desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo**

CAMPINAS

2013

i



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Leandro Ribeiro da Silva

Os Ciclos Desenvolvimentistas Brasileiros (1930 – 2010): do nacional desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (orientador)

Prof. Dr. Mariano Francisco Laplane (co-orientador)

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, para obtenção do Título de Doutor em Ciências Sociais.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA
PELO ALUNO LEANDRO RIBEIRO DA SILVA, E ORIENTADO PELO PROF.DR.
VALERIANO MENDES FERREIRA COSTA. CPG, 04/03/2013

CAMPINAS

2013

iii

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
MARTA DOS SANTOS - CRB8/5892 - BIBLIOTECA DO IFCH
UNICAMP

Si38c Silva, Leandro Ribeiro, 1982-
Os Ciclos desenvolvimentistas brasileiros (1930-2010) :
do nacional desenvolvimentismo ao novo
desenvolvimentismo / Leandro Ribeiro Silva. -- Campinas,
SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa
Coorientador: Mariano Francisco Laplane
Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de
Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Desenvolvimento econômico – Brasil.
2. Neoliberalismo - Brasil. I. Costa, Valeriano Mendes Ferreira, 1961- . II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em Inglês: The Brazilian Developmentists Cycles (1930-2010):
of the national developmentalism to the new developmentalism

Palavras-chave em inglês:

Economic Development – Brazil

Neoliberalism - Brazil

Área de concentração: Ciências Sociais

Titulação: Doutor em Ciências Sociais

Banca examinadora:

Valeriano Mendes Ferreira Costa [Orientador]

Eduardo Salomão Condé

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Maria Antonieta Parahyba Leopoldi

Pedro Paulo Zahluth Bastos

Data da defesa: 04-03-2013

Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais



Tese de Doutorado

Leandro Ribeiro da Silva

Os Ciclos Desenvolvimentistas Brasileiros (1930 – 2010): do nacional desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do Título de Doutor em Ciências Sociais, sob a orientação do Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa.

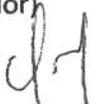
Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 04 / 03 / 2013.

Comissão Julgadora:

Titulares:

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (orientador) 

Prof. Dr. ~~Mariano Francisco Laplane~~ (co-orientador) 

Prof. Dr. Eduardo Antonio Salomão Condé 

Profª. Drª. Maria Antonieta Parahyba Leopoldi 

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira 

Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos 

Suplentes:

Profª Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Campinas
Março de 2013

201308992

AGRADECIMENTOS

Sou grato à Unicamp e ao Programa de Pós Graduação que, juntamente com o CNPq, me concederam a bolsa de estudos sem a qual não seria possível passar por essa longa proveitosa jornada que foi o doutorado.

Sou especialmente grato ao amigo, mestre, professor e orientador Jorge Ruben Biton Tapia (*in memoriam*). Desde o princípio, nos primeiros dias em Campinas, foi quem me acolheu e acompanhou em conversas, reuniões e almoços após suas aulas. Os assuntos variavam das manchetes dos jornais, passando pela tese, até a difícil tarefa de envelhecer bem. Devo ao meu amigo Jorge inúmeras oportunidades de trabalho, memoráveis conversas e várias ideias que não tivemos tempo de executar. Obrigado, meu amigo!

Agradeço aos meus atuais orientadores, Prof. Mariano Francisco Laplane e Prof. Valeriano Mendes Ferreira Costa, pela paciência com as turbulências ao longo desse período e pelas longas reuniões de orientação. Espero que a tese tenha alcançado a expectativa de vocês e a qualidade do trabalho de ambos.

Por fim, agradeço minha família que aguentou a minha ansiedade e nervosismo nesse período. Fiz o possível para não me ausentar completamente, mesmo quando precisava de dedicação aos trabalhos do doutorado e a tese. Ressalto minha amada esposa Emiliana Priamo que, não resta dúvida, é um anjo em minha vida. Te amo!

RESUMO

O trabalho está centrado na noção de ciclos de desenvolvimento no Brasil ao longo do século XX e a sua retomada no início do século XXI a partir da identificação das correntes de pensamento do desenvolvimento econômico brasileiro. A começar pelo nacional desenvolvimentismo que teve seu auge na década de 50, a tradição de um Estado indutor do desenvolvimento (desenvolvimentistas nacionalistas e do setor público) predominou na história recente do país deixando marcas na formação da sociedade e ditando a dinâmica das transformações sociais. O golpe de 1964 deu outro tom ao desenvolvimento, com a ascensão dos desenvolvimentistas governistas (desenvolvimentistas do setor privado e parte dos nacionalistas), e logo após enfrentou um longo período de decadência até os anos 80. Entendido como um grilhão do passado militar, as políticas desenvolvimentistas bem como as suas forças políticas que as apoiavam passaram a ser identificadas com o “pesado passado militar” que tinha ser superado. Desde então o país se mostrou um terreno fértil as influências externas do neoliberalismo que ganharam força na década de 90. O rápido esgotamento desse ideário levou ao reagrupamento dos intelectuais que no passado pensaram o desenvolvimentismo como uma alternativa para o desenvolvimento do país. O movimento ganhou mais consistência no início dos anos 2000 com pensadores – não apenas economistas, apesar de serem maioria – de várias gerações e linhas de pensamento em um novo ciclo que se inicia e recebeu o nome de novo desenvolvimentismo. Não estamos em seu auge, mas certamente em um momento de importantes definições de novas correntes dentro desse novo movimento e de identificação de influências, que superam as do antigo desenvolvimentismo.

Palvaras-chave: desenvolvimentismo, desenvolvimento econômico, novo desenvolvimentismo, coalizão; neoliberalismo.

ABSTRACT

The work is centered on the notion of development cycles in Brazil throughout the twentieth century and its resumption at the beginning of the XXI century by identifying the currents of thought of the Brazilian economic development. Starting with the national developmentalism which had its heyday in the 50s, the tradition of a development-inducing State (nationalist-developmentalists and the public sector) prevailed in the country's recent history, leaving marks on the formation of society and dictating the dynamics of social changes. The 1964 coup set another tone to the development, with the rise of the governing-developmentalists (developmentalists from the private sector and part of the nationalists), and soon after faced a long period of decline until the 80s. Understood as a fetter of the military past, the developmental policies and their political supporters came to be identified as the "heavy military past" that had to be overcome. Since then the country has proved itself as a fertile ground to the external influences of neoliberalism that gained momentum in the 90s. The fast depletion of this ideario led to the reunification of the intellectuals who in the past thought about developmentalism as an alternative to the country's development. The movement gained more consistency in early 2000 with thinkers – not just economists, although they were the most of them – from several generations and lines of thought in a new cycle which was named after New Developmentalism. We are not at its heyday, but certainly in a time of important definitions of new trends within this new movement and of identification of influences that surpass the old developmentalism ones.

Keywords: developmentalism, economic development, new developmentalism, coalition; neoliberalism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO: AS ORIGENS DA INTERPRETAÇÃO DESENVOLVIMENTISTA DO BRASIL	16
1.1- O DEBATE EM TORNO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL: AS BASES TEÓRICAS DO DESENVOLVIMENTISMO A PARTIR DO SURGIMENTO DA CEPAL	18
1.2- O PENSAMENTO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO: AS VERTENTES IDENTIFICADAS COM A IDEOLOGIA DO DESENVOLVIMENTISMO	29
1.2.1- A corrente de pensamento desenvolvimentista do setor privado	31
1.2.2- A corrente de pensamento desenvolvimentista não-nacionalista no setor público	39
1.2.3- A corrente de pensamento desenvolvimentista nacionalista no setor público	46
1.3- A PRODUÇÃO DE IDEIAS E AÇÃO POLÍTICA EM FAVOR DA CAUSA DESENVOLVIMENTISTA NOS ANOS 50 E INÍCIO DOS 60: O INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDOS BRASILEIROS - ISEB	52
CAPÍTULO 2 – O SEGUNDO CICLO DESENVOLVIMENTISTA: O MODELO DE DESENVOLVIMENTO “PERVERSO” DOS MILITARES	65
2.1- A CRISE DO DESENVOLVIMENTISMO E A CONTINUIDADE DO DEBATE DESENVOLVIMENTISTA APÓS O GOLPE DE 1964	69
2.1.1- As instituições de pesquisa econômica aplicada e sua contribuição para a formação de economistas e para elaboração dos projetos de desenvolvimento	77
2.1.2- Os desenvolvimentistas “governistas”: os artífices dos planos de desenvolvimento durante o regime militar	88
2.1.3- Os economistas contrários ao modelo de desenvolvimento adotado pelos militares: os desenvolvimentistas “críticos”	111
CAPÍTULO 3 – A “DÉCADA PERDIDA” DE 1980 E A “DÉCADA NEOLIBERAL” DE 1990: CRISE FINAL DO VELHO DESENVOLVIMENTISMO, NEOLIBERALISMO E O CONSEQUENTE ADIAMENTO DO TERCEIRO CICLO (NOVO) DESENVOLVIMENTISTA	130
3.1. A CRISE FINAL DO SEGUNDO CICLO DESENVOLVIMENTISTA: A FALTA DE SUSTENTAÇÃO MACROECONÔMICA E POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTISMO AO LONGO DA “DÉCADA PERDIDA”	133
3.2. A EMERGÊNCIA DE UM PROJETO ALTERNATIVO: O NEOLIBERALISMO E O TRIUNFO DO CURTO PRAZO COMO HORIZONTE PARA A TOMADA DE DECISÕES.	146

3.3. A CRISE DO NEOLIBERALISMO E O RETORNO DO DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO: A PROPOSIÇÃO DE UM MODELO ALTERNATIVO A PARTIR DA VITÓRIA DA OPOSIÇÃO NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS	160
CAPÍTULO 4 – NOVO-DESENVOLVIMENTISMO: A RETOMADA DO DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO E A FORMAÇÃO DO TERCEIRO CICLO DESENVOLVIMENTISTA	170
4.1. A RETOMADA DO DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO NO MEIO ACADÊMICO E A FORMAÇÃO DA AGENDA PÚBLICA SOBRE O TEMA	174
4.2. MAPEAMENTO DO PENSAMENTO NOVO-DESENVOLVIMENTISTA PRODUZIDO NA ÚLTIMA DÉCADA NO MEIO ACADÊMICO: ELEMENTOS PARA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	187
4.2.1. A Macroeconomia do Desenvolvimento: o desenvolvimento econômico pensado a partir do regime de política econômica.....	189
4.2.2. O Novo Desenvolvimentismo empregado para pensar uma nova estratégia de desenvolvimento nacional	199
4.3. O NOVO DESENVOLVIMENTISMO E OS GOVERNOS DO INÍCIO DO SÉCULO XXI: HÁ UM NOVO PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO EM CURSO?	224
CONSIDERAÇÕES FINAIS: DO VELHO AO NOVO DESENVOLVIMENTISMO – UM LONGO PERCURSO	238
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	243

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico é um tema fundamental para entender a economia, a política e as demais áreas das ciências sociais a partir das primeiras décadas do século XX no Brasil e nos demais países latino-americanos. A abrangência dessa temática e suas diferentes interpretações e possibilidades faz com que desde já delimitemos o escopo deste trabalho e os marcos teóricos com os quais trataremos a questão do retorno do desenvolvimentismo e os seus dois ciclos de desenvolvimento entre as décadas de 1930 e 1980 com características em comum que permitem chamá-los de desenvolvimentistas, além da hipótese de um terceiro ciclo desenvolvimentista a partir da crise do neoliberalismo nos anos 2000.

O ponto de partida da tese, tratado em seu primeiro capítulo, é o estudo do desenvolvimentismo, a ideologia econômica que se constituiu desde a década de 1930 e se tornou dominante nos anos 50, período considerado o ponto alto do primeiro ciclo desenvolvimentista. Este foi o momento em que se deu a definição de um marco teórico e analítico para os projetos de desenvolvimento econômico brasileiro nas próximas décadas. A escolha analítica pela teoria do subdesenvolvimento por grande parte dos intelectuais da área permitiu o surgimento no país de um quadro conceitual, especialmente no campo do pensamento econômico com consequências para o restante do pensamento social, o que possibilitou a constituição de correntes de pensadores¹ de oposição a essas ideias (os socialistas e neoliberais). Dessa forma, temos como conceito central na tese o desenvolvimentismo, entendido como a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida a partir do projeto de desenvolvimento econômico e social – seu elemento-chave – composto dos seguintes pontos fundamentais (BIELSCHOWSKY, 2004):

¹ A aplicação deste conceito permite a definição de cinco correntes de pensamento, das quais apenas três se aplicam aos objetivos deste trabalho. Das cinco correntes de pensamento econômico identificadas pelo autor a partir da aplicação do conceito de desenvolvimentismo, as correntes neoliberal e socialista fogem ao escopo deste trabalho que tem como objetivo tratar da interpretação desenvolvimentista do Brasil e suas atualizações com os trabalhos publicados nas diferentes épocas, considerando inclusive a produção mais recente sobre o tema.

- (i) a industrialização integral é a via de superação a pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;
- (ii) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje;
- (iii) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão;
- (iv) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente.

A partir dessa primeira delimitação encontraremos a ideologia desenvolvimentista ao longo de grande parte do século XX através de dois grandes ciclos de desenvolvimento econômico. O primeiro, no período entre 1945 e 1964, organizou o debate em torno do chamado nacional desenvolvimentismo ou “velho desenvolvimentismo”. Este servirá de base para os desdobramentos das estratégias nacionais e dos projetos de desenvolvimento dos diferentes governos. O conceito de projeto ou estratégia de desenvolvimento é crucial para a delimitação dos ciclos desenvolvimentistas, considerando como tal o desenho da condução de um padrão de desenvolvimento econômico e social desejado por uma determinada coalizão de forças que esteja no poder num dado período. O padrão de desenvolvimento de um país, por sua vez, será a combinação (idiossincrática a cada país) de determinadas características e determinantes do investimento, da produtividade e da renda (relativo a setores, agentes, financiamento, regulação, organização, composição dos mercados, distribuição de renda, entre outros fatores) que encontrará variações conjunturais e estruturais, bem como alterações vinculadas à coalizão de forças políticas e sociais que comandam o processo nos diferentes momentos históricos.

O segundo ciclo desenvolvimentista, entre 1965 e 1980, é tratado no segundo capítulo do trabalho e é caracterizado pelo aprofundamento da internacionalização do processo de industrialização com suas consequências econômicas e sociais perversas. Em relação a esse período político, os intelectuais se posicionaram quanto ao encaminhamento do projeto de desenvolvimento original, ou seja, do primeiro ciclo e as mudanças promovidas com a ascensão dos militares. Nesse segundo momento, as categorias que davam conta de organizar a diversidade da produção acadêmica passaram por mudanças com o objetivo de captar os principais

movimentos que ocorreram em um ambiente em que não havia liberdade para o debate de ideias, mas o pensamento desenvolvimentista avançou e acompanhou de forma a responder ao dinamismo do capitalismo brasileiro através de análises e críticas à política econômica oficial, com a proposição de alternativas para o desenvolvimento do país, seja sob a forma de apoio à política oficial, seja sob a forma de críticas ao desenvolvimentismo governista.

A hegemonia no pensamento econômico do período foi compartilhada principalmente entre a visão dos “desenvolvimentistas governistas” e a de seus opositores denominados “desenvolvimentistas críticos”. Estes se opunham ao regime militar e ao modelo de crescimento “perverso” adotado pelos governos durante esse período, cujos benefícios concentrados para um pequeno grupo se dava às custas de um elevado custo social para o conjunto da população. Uma característica comum aos dois ciclos é sua base de sustentação social e política: temos além da burocracia estatal, a classe média e o empresariado nacional comandando um pacto interclasses em que a classe trabalhadora quando é chamada a participar, o faz em clara desvantagem tendo como contrapartida os direitos trabalhistas e sociais, além de, temporariamente retirados, os políticos. No comando do avanço do capitalismo brasileiro temos o processo conhecido como “modernização conservadora”, isto é, a implantação e manutenção de um Estado forte através uma redefinição dos canais de acesso e influência para a articulação de todos os interesses (velhos e novos) com o poder central.

O desenvolvimento econômico brasileiro no período que contempla os dois ciclos desenvolvimentistas esteve centrado no crescimento do parque industrial brasileiro e a entrada do capital externo no país. Esse processo foi acompanhado pelo acelerado processo de urbanização e amadurecimento do sistema político, este último comandado pelas forças políticas responsáveis pelo projeto inicial de desenvolvimento – Getúlio Vargas e seu projeto político – centrado no Estado empresário e condutor do processo, que mais tarde ganharia contornos mais nítidos com Juscelino Kubitschek. A partir desse momento, estava formado o “tripé” do desenvolvimento brasileiro, no qual o capital estrangeiro até então deixado de fora do centro de poder, passa a fazer parte do bloco no poder que fazia parte dos centros decisórios responsáveis pelos rumos do desenvolvimento nacional.

A segunda metade da década de 1970 e os anos 80 representaram o declínio e crise do segundo ciclo desenvolvimentista, uma vez que os elementos fundamentais que mantinham o seu

dinamismo – os petrodólares e os juros baixos – passaram da abundância à escassez e os juros no mercado internacional dispararam em razão da mudança na conjuntura externa. A falta de resultados internos das políticas econômicas e sociais e as alterações no cenário externo culminaram com as rachaduras no edifício desenvolvimentista que atuava junto aos militares. Esses, na falta de bons resultados no plano econômico para serem distribuídos entre os parceiros, com um projeto de desenvolvimento concentrador de renda que não mais sustentava a permanência desse grupo no poder, aliado a uma pressão pela distensão e abertura do regime resultaram no processo de abertura lenta, segura e gradual e, mais tarde, na campanha das “diretas já”. Em seguida, ao longo dos anos 80, assistimos a crise final do desenvolvimentismo com a falência do Estado após a crise da dívida externa no início da década de 80; a chamada “década perdida” conforme tratamos no terceiro capítulo da tese.

A ascensão dos desenvolvimentistas críticos aos cargos estratégicos dentro do governo não resultaram em soluções eficazes para os problemas econômicos de curto prazo – inflação alta e dívida externa – por meio de sucessivos planos de estabilização e negociações mal sucedidas com os órgãos externos de crédito. Não obstante, a falta de sustentação política e o recrudescimento do cenário ocasionado pelo crescimento do ideário neoliberal entre os intelectuais e políticos brasileiros fez com que o terceiro ciclo desenvolvimentista fosse adiado e substituído por um longo período em que as questões de curto prazo ganharam prioridade na agenda pública e receberam tratamento de acordo com o receituário neoliberal; ideário predominante nos centros decisórios dos governos brasileiros ao longo dos anos 90.

Entretanto, a hipótese levantada no quarto e último capítulo é de que a crise do neoliberalismo brasileiro no final da década de 90 abriu espaço nos meios político e acadêmico para que surgissem os primeiros sinais do terceiro ciclo desenvolvimentista brasileiro, o chamado novo desenvolvimentismo. Apesar de apresentar características que remetem ao velho desenvolvimentismo dos primeiros ciclos, o projeto de desenvolvimento que começa a ser esboçado não nega por inteiro as práticas neoliberais (de ajuste fiscal e marcos regulatórios bens definidos), bem como não nega o passado (o papel central do Estado como promotor do desenvolvimento por meio de políticas industrial, de fomento e políticas sociais ativas) e, por fim, afirma o compromisso com o atual momento do país no contexto mundial ao atualizar os

principais pontos do modelo desenvolvimentista e indicar novos instrumentos e políticas a serem seguidas.

A construção de um novo projeto de desenvolvimento parte de dois grupos de intelectuais identificados no trabalho de acordo com sua visão do que seria um novo projeto dentro de um novo padrão de desenvolvimento para o país na conjuntura do início dos anos 2000, qual é a inclinação ideológica e quão crítico é cada conjunto de intelectuais em relação a prática dos últimos governos na área econômica. Temos então dois grandes conjuntos de intelectuais que foram divididos a partir dos critérios já mencionados e que podem ser denominados como macroeconomistas do desenvolvimento e sendo liderados por Bresser-Pereira e outro, mais crítico e ambicioso em termos de pensar um projeto alternativo de desenvolvimento, que herda os grandes nomes do antigo grupo dos desenvolvimentistas críticos como Maria da Conceição Tavares e Luiz Gonzaga Belluzzo do segundo ciclo e por isso mantém os principais nomes das principais instituições desenvolvimentistas nacionais (UFRJ e UNICAMP) e desde a eleição de Lula estão, gradualmente, indicando nomes para atuar junto ao governo.

É importante ressaltar, conforme veremos no último capítulo, que os principais elementos para que o terceiro ciclo desenvolvimentista esteja em plena de execução foram de alguma forma despertados nos últimos anos, porém grande parte dos autores se mostra cautelosa ao afirmar que atualmente está em vigor uma nova etapa do desenvolvimentismo, isto é, o terceiro ciclo. Tendo em vista que o escopo dessa tese compreende o primeiro período desenvolvimentista que tem início em 1930 e se encerra com o segundo mandato de Lula em 2010, grande parte da literatura aponta para o regime de política econômica como o obstáculo fundamental para que um novo projeto de desenvolvimento seja, de fato, colocado em prática no país. Sendo assim, temos ao final da primeira década do século XXI grande parte dos pré-requisitos reenchidos para que o terceiro ciclo desenvolvimentista tenha sua evolução com elevadas taxas de crescimento econômico e avanços na área social. Há também incertezas nesse horizonte, além da persistente gestão macroeconômica ortodoxa, temos a pouco explorada e fundamental base de sustentação política e social.

CAPÍTULO 1 – O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO: AS ORIGENS DA INTERPRETAÇÃO DESENVOLVIMENTISTA DO BRASIL

Tomando como ponto de partida a constituição do capitalismo brasileiro e suas especificidades, principalmente a relação entre o Estado e a industrialização, devemos destacar o período final de constituição do sistema capitalista no país, isto é, o intervalo entre as décadas de 1930 e 1960. A industrialização é apenas o aspecto econômico de um processo mais amplo de formação e consolidação da dominação e do poder burguês que envolve um conjunto de transformações sociais, políticas, tecnológicas, além das econômicas. Estamos nos referindo a Revolução Burguesa que, nos termos de Florestan Fernandes (2006), não ocorreu no Brasil de forma democrática, uma vez que não foram rompidas de maneira definitiva, ou seja, revolucionariamente, as formas sociais e políticas anteriores. Assistíamos então a uma sociedade moderna em formação, desde seu início, com um viés conservador, porém em acelerado processo de desenvolvimento.

O dismantelamento da velha ordem não ultrapassou os limites de uma “modernização conservadora”: sem qualquer reformulação radical da estrutura sócio-econômica existente encaixavam-se no sistema político novos grupos e interesses, devidamente cooptados e burocratizados. (...) a almejada implantação de um Estado forte e centralizado significou, de fato, não a marginalização dos interesses econômicos dominantes do período anterior, mas sim uma redefinição dos canais de acesso e influência para a articulação de todos os interesses, velhos ou novos, com o poder central (SOUZA, 1976).

A partir de 1930, no plano social, observamos a diversificação da estrutura da sociedade que antes era formada, basicamente, pelos proprietários rurais ligados ao comércio exportador de café, o subproletariado rural miserável e uma pequena classe média formada por funcionários do Estado que até então funcionava como agência de empregos e exercia precariamente sua função

de polícia. Após a Revolução de 1930 e a ascensão de Vargas ao poder, temos a ampliação da máquina do Estado² e, conseqüentemente, da burocracia estatal – fundamental para o avanço do capitalismo – o que permitiu o crescimento da classe média, em grande parte ligada ao funcionalismo público. Por outro lado, o processo de industrialização fez surgir duas novas classes fundamentais: a burguesia industrial e o proletariado urbano. A partir daí definia-se simultaneamente, a especificidade dos processos de constituição das bases materiais do capitalismo nacional, da formação e expressão de suas classes fundamentais e da construção do Estado capitalista burguês, contornos que foram se tornando mais nítidos até a década de 1960.

Do ponto de vista econômico, a crise da economia cafeeira atingiu seu auge com a depressão dos anos 30 e a decorrente queda nos preços do produto e também das exportações. Estava dada a possibilidade de ruptura da forma de inserção do país na economia mundial. Entretanto o estabelecimento da dominância do capital industrial como novo eixo de acumulação capitalista, a partir do colapso da economia mercantil-exportadora, não foi um desdobramento natural das condições estruturais do país. No contexto da crise, qualquer alternativa implicaria em transformações do Estado e numa nova composição de forças políticas em seu interior. Os problemas de direção política do Estado, bem como seu sentido tornam-se então cruciais.

O que podemos observar a partir da conformação social do Estado moderno capitalista que nascia em 1930, é um arranjo político em que as forças ligadas aos setores agroexportadores se aliaram às forças mais progressistas, os industriais, para comandar o aparato estatal em expansão e dar uma direção ao projeto de transformação do país; um arranjo que Weffort (1980) denominou “Estado de compromisso”, um conceito que visa compreender a natureza social do Estado que surgiu com a Revolução de 1930, dotado de maior autonomia em razão da incapacidade dos múltiplos setores dominantes exercerem o poder de forma hegemônica. O compromisso entre essas forças não foi algo trivial de ser mantido ao longo do tempo, ao contrário, a tensão constante e o risco de rompimento em razão do desequilíbrio e diferenciação

² Durante esse período que se deu a montagem do aparelho estatal brasileiro, que passou a contar com órgãos voltados para a política econômica em diversos níveis que, em seu conjunto, foram responsáveis por inscrever e corporificar a regulação da acumulação capitalista nos seus setores de atuação. Estas instituições, ao estabelecerem políticas setoriais de alcance nacional, ultrapassavam os interesses concretos envolvidos, de tal forma que as relações intercapitalistas envolvidas encontravam expressão apenas através da intervenção daquele aparato estatal. Estes organismos regulavam e implementavam políticas para os setores mais modernos, ligados a indústria nascente, bem como para as atividades tradicionais dos setores agroexportadores (DRAIBE, 1985).

crecente entre as partes foram a marca de uma aliança que perdurou por décadas em nome de um objetivo comum; o desenvolvimento econômico nacional.

O projeto de transformação capitalista ou, em outros termos, o desenvolvimento econômico do país reuniu as principais forças político-sociais do país, porém isso não significou que esses setores da sociedade, com interesses essencialmente divergentes, convergissem para um projeto único de desenvolvimento. Ao projetar, desde os anos 30, o avanço da industrialização que dava então seus primeiros passos, o governo enfrentava problemas de ordem técnica e financeira – reforço do aparelho estatal em fase de construção, alternativas de financiamento, questões que envolviam o planejamento –, mas as maiores resistências mais foram de ordem política. As alternativas a um projeto de desenvolvimento nacional mobilizavam não apenas as forças políticas, como também os intelectuais da época, principalmente a partir da década de 1940. O debate em torno deste tema suscitou o surgimento de uma ideologia, o desenvolvimentismo, que surgiu a partir da disputa em torno de projetos de desenvolvimento para o país. Este debate, que durou cinco décadas, é o tema das duas próximas seções.

1.1- O DEBATE EM TORNO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL: AS BASES TEÓRICAS DO DESENVOLVIMENTISMO A PARTIR DO SURGIMENTO DA CEPAL

O projeto de desenvolvimento nacional em disputa pelas correntes de intelectuais, grande parte ligada a economia, não estavam direta e necessariamente envolvidos nos círculos acadêmicos (grifo do autor), até porque o pensamento econômico brasileiro não se estruturou inicialmente dessa forma. Os centros de ensino de economia ainda estavam se organizando e apenas nos anos 60 puderam contar com professores em horário integral e com o primeiro curso de pós-graduação sediado na Fundação Getúlio Vargas. Antes disso, a formação e aperfeiçoamento de pessoal nessa área eram realizados através de cursos organizados pela Cepal em parceria com o BNDE.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, Cepal, foi criada no imediato pós-guerra, em 1948. Trata-se de um órgão de caráter técnico ligado as Nações Unidas (ONU) cuja missão era monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento da região; assessorar as ações encaminhadas para sua promoção; além de contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com o resto do mundo. Criada a partir da decisão de um comitê *ad hoc* nomeado pelo Conselho Econômico e Social-CES/ONU, em 1947, pelo período de três anos, foi apenas em 1951 que a Cepal tornou-se uma entidade permanente da ONU. Este processo não foi linear e pacífico. Contou com atitudes ambíguas e restritivas do governo norte-americano, que não via com bons olhos o surgimento de uma entidade paralela à bem controlada Organização dos Estados Americanos (OEA). Além disso, temiam o confronto e enfraquecimento da influência norte-americana se a Cepal fizesse alianças políticas com governos nacionalistas de alguns países da região. A transformação da Cepal em órgão permanente da ONU foi decisivamente auxiliada pelos governos do Brasil, Chile e México (MORAES, 1995).

Diante do exposto acima podemos chegar a duas conclusões preliminares. Em primeiro lugar, as correntes de pensamento econômico que acompanharam o debate sobre o desenvolvimento do país, a liberal e a desenvolvimentista, não estiveram estritamente associadas a grupos teóricos acadêmicos. Em segundo lugar, e com maior destaque, desde o início o pensamento econômico brasileiro foi fortemente influenciado pelo estruturalismo cepalino, o que marcou definitivamente uma parte importante da produção nacional, não apenas econômica, como também nas demais áreas das ciências sociais. Temos, assim, delineado o quadro referencial da controvérsia teórica do debate sobre o desenvolvimento econômico de algumas décadas. Esse quadro inclui uma referência aos argumentos da teoria do subdesenvolvimento contra as teorias e políticas liberais. Dessa maneira, estavam delimitadas, em linhas gerais, as duas grandes correntes interpretativas do país que marcaram a discussão acerca do desenvolvimento.

Conforme observa Bielschowsky (2004, p.11), as questões centrais do debate brasileiro e seus principais estímulos políticos tinham, em grande medida, a mesma natureza daqueles encontrados no núcleo da teoria do subdesenvolvimento, particularmente na sua ramificação cepalina. Nos dois níveis havia uma proposição para os países subdesenvolvidos em particular,

que era a de levar a termo o processo de industrialização como meio de superar a situação de pobreza e de reduzir a diferença entre eles e os países desenvolvidos. O resultado seria atingir a independência política e econômica através do crescimento econômico autossustentado.

Os países subdesenvolvidos tornaram-se palco de uma disputa teórica e política durante os anos 40 e 50 que ocupava os teóricos e políticos dos países centrais e se dava em torno da conveniência da intervenção estatal para a constituição de um novo padrão de crescimento no contexto do pós-guerra. No caso dos países periféricos, além do ataque contra a doutrina dominante nesta época, que tinha como principais alvos os princípios liberais do livre-mercado, também se apresentava como alvo as políticas do Fundo Monetário Internacional (FMI) dirigidas a esses países. Os responsáveis pelas críticas objetivavam oferecer suporte às medidas governamentais, ao planejamento e as medidas de caráter protecionista, vistas como meios de alcançar a industrialização rápida e eficiente do país e, conseqüentemente, de alterar o curso da história dos países subdesenvolvidos. Esses se tornaram, portanto, um novo objeto para a disputa teórica entre liberalismo e intervenção do Estado.

É importante ressaltar que a revolução keynesiana³ reforçou as críticas do grupo heterodoxo contra as doutrinas liberais. Entretanto, nos países subdesenvolvidos o conteúdo da disputa teórica surgida na confrontação da teoria do subdesenvolvimento com o ideário liberal foi de natureza diferente daquele encontrado nas economias centrais, o que não impediu, contudo, deste ter influenciado a produção teórica nas economias periféricas. Em comum aos dois conjuntos de países podemos apontar a questão da eficiência dos mecanismos de mercado, por parte dos liberais. Quanto aos heterodoxos, a alocação de recursos em países como o Brasil não significava o apoio à intervenção estatal para a utilização de poupança ociosa, como no caso do keynesianismo nas economias centrais, mas a ação do Estado no sentido de tomar medidas protecionistas, da adoção do planejamento da economia e de várias outras iniciativas no sentido de industrializar o país e maximizar a renda a partir de recursos escassos.

³ Keynes provocou uma verdadeira revolução na teoria econômica ao denunciar os perigos aos quais estava exposto o sistema econômico sob o regime de livre mercado, isto é, a um quadro inescapável de crise crônica de subconsumo e desemprego. A análise keynesiana estava de acordo com a realidade de um mundo que vivia os primeiros anos após uma forte depressão e enxergava na política econômica um importante instrumento para reerguer o sistema econômico por meio da regulação dos mercados, vistos como mecanismos imperfeitos e rígidos.

A fundamentação teórica em termos econômicos daquela que seria a linha mestra do desenvolvimento latino-americano a partir da década de 1950 começava a ser elaborada pela CEPAL, tendo seus principais pontos apresentados “*Estudio económico de America Latina*”, texto originalmente publicado pela instituição em 1949. O ponto de partida foi a crítica a “lei das vantagens comparativas” ricardiana que imperava no comércio internacional e interligava de forma subordinada a periferia ao centro do sistema capitalista.

Definimos o desenvolvimento da América Latina como uma nova etapa na propagação universal da técnica capitalista de produção. Em certo sentido, repete-se agora um processo semelhante do século XIX, quando se desenvolveram industrialmente os países que hoje são grandes centros. O fenômeno, entretanto, não é idêntico, pois agora acontece em condições da economia internacional muito diferentes das que prevaleciam naquela época (...) e também apresenta características peculiares, que não teriam por que surgir, pelo menos de forma tão patente, no desenvolvimento daqueles países./ Essas características peculiares são, na realidade, a expressão do contraste entre a etapa muito avançada do desenvolvimento capitalista dos grandes centros e o estado pré ou semicapitalista em que ainda se encontra uma parte considerável da América Latina⁴ (CEPAL, 1949).

As ideias inicialmente apresentadas pela Cepal sob a direção de Prebisch, resultaram naquilo que Cardoso (1993) denominou como doutrina Prebisch-Cepal⁵ ou Di Filippo (2007), de forma mais abrangente classificou como Escola Latino-americana de Desenvolvimento (ELD)⁶, um conjunto de ideias originais (grifo do autor) dos pensadores da América Latina e que, considerando o contexto em que ocorria o debate econômico, são consideradas também inovadoras. (grifo do autor) Isso porque, em primeiro lugar, ao contrário do que afirmavam os

⁴ Trecho citado do “*Estudio económico de America Latina*” a partir da versão traduzida e que consta do livro organizado por Bielschowsky (2000).

⁵ Cardoso (1993) se refere a uma doutrina Prebisch-Cepal em razão do principal texto da Cepal sobre as relações entre Centro e Periferia e, portanto, sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, o já mencionado “Estudo” de 1949 apresentar a fundamentação teórica semelhante ao texto “O desenvolvimento econômico da America Latina e alguns de seus problemas principais” de autoria de Raúl Prebisch.

⁶ Di Filippo (2007) chama de Escola Latino-americana de Desenvolvimento as diversas contribuições dos cientistas sociais que durante os últimos cinquenta anos (1950-2000) articularam suas ideias em torno da visão de centro e periferia formulada originalmente pela Cepal ainda nos seus primeiros estudos.

liberais que aceitavam a premissa da teoria do livre mercado relacionada às vantagens comparativas da divisão internacional do trabalho, Prebisch afirmou que mantida as relações centro-periferia tais como estavam, as condições de subdesenvolvimento apenas seriam reproduzidas e ampliadas aumentando a distância entre os países do centro e da periferia do sistema.

Em segundo lugar, como não poderia ser diferente, tratou-se de explicar por que da reprodução da condição de subdesenvolvimento dos países periféricos. A explicação residia na apropriação desigual dos produtos resultantes do progresso técnico. Havia uma tendência constante para a deterioração dos termos de troca entre os bens primários produzidos pelos países periféricos e os manufaturados produzidos pelos países centrais. Em outros termos, partindo de um pressuposto clássico fundamental⁷, Prebisch demonstrou que a força política dos agentes de produção impossibilita o funcionamento das livres forças de mercado e produz um efeito no comércio internacional que resultava na tendência constante ao declínio do preço dos produtos primários como proporção dos preços dos produtos industrializados.

Por último, a doutrina Prebich-CEPAL analisou as consequências do declínio do que é produzido internamente nos países latino-americanos em condições de grande oferta de mão de obra e de aumento da produtividade, enquanto que um processo semelhante não ocorreu no centro do sistema. A conclusão é que tais elementos somados possibilitavam uma capacidade de acumulação menor nos países da periferia, abrindo, deste modo, o debate em torno da necessidade de políticas ativas para promover a acumulação e o desenvolvimento desses países. Cardoso (1993), assim como outros autores, indica que as referências destacadas na análise cepalina às condições histórico-sociais específicas e favoráveis ao processo de acumulação dos países centrais, desfavoreceram, ou pelo menos, criaram barreiras significativas à ocorrência desse processo nos países periféricos.

A Cepal abordou a questão do desenvolvimento econômico como um processo diretamente relacionado ao sistema centro-periferia, sem reduzi-lo às suas variáveis estritamente

⁷ Segundo o pressuposto clássico, quanto maior a produtividade, menores os preços de um determinado produto. Sendo assim, como a produtividade na produção de bens industrializados é superior era de se esperar menores preços nesses bens, porém não é isso que acontece na prática. Nos países industrializados os sindicatos são fortes e exercem pressões para manter o nível salarial, por outro lado, a produção industrial está organizada em oligopólios que possuem mais força para defenderem suas altas taxas de lucro.

econômicas, como inclusive a metodologia do estruturalismo latino-americano tratou de esclarecer ao ser indissociavelmente histórico-estrutural. Ao tornar o elemento histórico fundamental para entender as transformações econômicas, as questões sociais e políticas passaram a fazer parte do conjunto de elementos explicativos trabalhados pelos autores latino-americanos. As teorias e análises surgidas a partir daí davam conta da condição de subdesenvolvimento dos países da região.

Prebisch tratou a condição periférica, não como uma anomalia, mas como um modo específico de ser de determinados países e que por isso merecia um esforço de teorização que apreendesse essas especificidades. Considerando uma visão geral desse objeto de estudo, temos uma primeira noção de desenvolvimento econômico como um aumento do bem-estar material refletido, geralmente, no aumento da renda *per capita* e relacionado, além disso, ao aumento da produtividade do trabalho, supondo o aumento da divisão técnica do trabalho entre as atividades. Como adverte Rodríguez (2009), consideradas no plano abstrato, tais ideias acerca do desenvolvimento coincidem com as das teorias do crescimento neoclássica e keynesiana em suas linhas gerais. Isso porque em todas essas teorias o processo de acumulação de capital está estreitamente ligado ao progresso técnico, mediante o qual se obtém a elevação gradual da densidade de capital e o aumento de produtividade do trabalho e do nível médio de vida.

Exceto pelo traço comum apontado acima, a concepção que estava surgindo nos anos 50 apresentava diferenças importantes em relação às teorias neoclássica e keynesiana, pois não buscava captar o processo de acumulação a partir de um modelo de economia capitalista considerada isoladamente e desconectada de uma complexa rede de relações socioeconômicas com as demais nações. O que estava sendo proposto pelos teóricos latino-americanos era esclarecer quais as características assume esse processo ao serem propagadas as técnicas capitalistas de produção no âmbito de um sistema econômico mundial composto por centro e periferia (grifo do autor).

Os conceitos de centro e periferia trazem a ideia implícita de desenvolvimento desigual originário, isto é, os centros referem-se às economias onde as técnicas capitalistas de produção penetram primeiramente; e a periferia, por sua vez, é formada pelas economias cuja produção permanece inicialmente atrasada, do ponto de vista tecnológico e organizacional. Esses conceitos tem um conteúdo histórico, pois se constituem como resultado da forma como o progresso

técnico se propaga na economia mundial. É importante salientar que, em contraste com a estrutura produtiva da periferia, caracterizada por ser especializada e heterogênea conformando um padrão de “desenvolvimento para fora”⁸, a das economias centrais é diversificada e homogênea. Esse par de conceitos possui uma conotação similar à dos conceitos desenvolvimento e subdesenvolvimento cuja base é a estrutura do comércio mundial, no sentido de que ambos os pares opõem o atraso de uma estrutura produtiva ao avanço da outra. Entretanto, existe entre eles uma diferença essencial: os conceitos de centro e periferia apresentam um conteúdo dinâmico, incorporado mediante a suposição de que a desigualdade é inerente ao desenvolvimento do sistema como um todo (RODRÍGUEZ, 2009).

O processo de industrialização é um indicativo da mudança do padrão de crescimento no polo periférico do sistema. O desenvolvimento se volta “para dentro”, tendo como base a ampliação da produção industrial. Essa mudança estrutural estava diretamente relacionada às transformações ocorridas na economia mundial que adquiriram especial significado para a periferia, principalmente a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, além da profunda crise econômica registrada entre os dois conflitos. Ajustadas às realidades de cada país, surgiam aí as condições favoráveis para a produção interna de bens manufaturados em substituição aos seus similares antes importados.

Nesse segundo momento, o sistema mundial já havia avançado e se apresentava com um determinado grau de desenvolvimento, ou seja, os seus dois polos já apresentavam um determinado nível de produtividade e renda médios, que possibilitaram ao livre movimento das forças econômicas dar o impulso à expansão da indústria nos países da periferia do sistema. Um fator fundamental que estimulou essa expansão foi a tendência ao *déficit* comercial que sempre acompanhou o processo de industrialização das economias periféricas. O contraponto que deve ser ressaltado aqui é que os recorrentes problemas de balanço de pagamentos originados por esse último aspecto obrigaram os países latino-americanos a adotarem medidas protecionistas que, por outro lado, respaldassem as atividades industriais internamente.

⁸ Na periferia do sistema o progresso técnico, no período inicial da industrialização, apenas alcança os setores voltados para produção de alimentos e matérias-primas a baixos custos, cujo destino são os grandes centros industriais.

Diante do exposto nos parágrafos anteriores e da condição inicial de desenvolvimento desigual originário, teríamos uma situação que, mantida a dinâmica do sistema, acabaria expondo uma condição inerente ao desenvolvimento do sistema em seu conjunto, isto é, sua desigualdade, e que seria simplesmente perpetuada se um esforço oriundo da periferia não oferecesse algum tipo de oposição ou freio a essa dinâmica perversa. Essa é a conclusão de Rodríguez (2009, p.92) ao analisar a dimensão dos esforços que a periferia teria que fazer para se contrapor a dinâmica do sistema:

(...) ultrapassar a cerca do atraso requer um esforço de tal índole e intensidade que a especialização e a heterogeneidade estruturais sejam reduzidas paulatina, mas sustentavelmente, com o passar do tempo. No entanto, o ritmo de acumulação de capital que este esforço requer não encontra respaldo adequado na capacidade de poupança, comprometida em parte pelo modo de relação entre periferia e centro, e pela perda de ganho potencial que ele origina, através. Da deterioração dos termos de troca. Por outro lado, o desequilíbrio externo também impede de se alcançar aquele ritmo, por causa da restrição que impõe ao crescimento do produto e, portanto, à própria acumulação, condicionada, do mesmo modo, pelo tipo de relação comercial entre centro e periferia.

As mudanças nos cenários político e intelectual externos dos países desenvolvidos devem ser levadas em consideração. No início dos anos 40, tanto o economista Paul Rosenstein-Rodan quanto o teórico do comércio internacional Charles Kindleberger eram favoráveis à industrialização dos países agrários. Na esfera política, a Conferência *Hot Springs*, das Nações Aliadas, ocorrida em 1943, posicionou-se favoravelmente a um certo grau de industrialização para os países atrasados. Ao fim da guerra, os economistas da Liga das Nações haviam chegado a uma conclusão semelhante. O processo de industrialização dos maiores países latino-americanos de forma deliberadamente “provocada”, bem como sua aceitação por parte do governo dos Estados Unidos, refletiram-se na Conferência de Chapultepec, da União Pan-Americana realizada em 1945. As resoluções desse encontro, embora de forma condicional, deram sua benção ao processo de industrialização da América Latina. Economistas de vários países vinham

observando essa tendência e buscando uma teoria que a legitimasse, o que fornecido pela Cepal (LOVE, 1998).

Ao longo da década de 1950, foram lançados os fundamentos do estruturalismo latino-americano cuja base está na concepção do sistema centro-periferia apresentado nos parágrafos anteriores. O segundo componente fundamental são as formalizações teóricas⁹ – deterioração dos termos de troca, desequilíbrio externo e subemprego estrutural – a que essa concepção se fez acompanhar e que resultaram na constituição de uma teoria do subdesenvolvimento, que desde sua origem não ficaram resumidas ao campo teórico, ao contrário, foram convertidas em propostas de política econômica.

As análises produzidas a partir dessa teoria guiaram os atores na elaboração das políticas econômicas nacionais, tendo como suporte um conjunto de recomendações elaboradas a partir da realidade dos países latino-americanos. Entretanto, essas propostas ficavam a cargo de um órgão técnico ligado as Nações Unidas, e as políticas públicas, apesar do componente técnico, ficam a cargo dos atores políticos e passam por um longo e tortuoso caminho entre a elaboração e a sua efetiva implementação. Outro dado importante que deve ser ressaltado é no grau de aceitação das propostas e recomendações cepalinas, bem como as diferentes repercussões que as mesmas causaram em cada país do ponto de vista da ampliação dos estudos sobre o tema do desenvolvimento.

As teorias que davam conta do desenvolvimento econômico converteram-se no centro do debate intelectual e político brasileiro a partir dos anos 40, situação que se estende por mais quatro décadas (CEPÊDA, 2005). Somado a este fato, deve se considerar o impacto determinante da teoria do subdesenvolvimento e das recomendações de política por parte da Cepal ao governo brasileiro. Este é interpretado como um ponto de partida da interpretação desenvolvimentista nacional, que tem, desde sua origem¹⁰, um forte componente econômico, mas que não se resume a ele. A contribuição da Cepal nesse contexto deve ter em conta seu princípio normativo que é a ideia da necessidade da contribuição do Estado ao ordenamento do desenvolvimento nas

⁹ Ao final da década de 1950 já havia o registro de três versões da teoria da deterioração dos termos de troca: uma versão “contábil”; outra denominada “versão dos ciclos”; e a mais complexa que interligava o fenômeno à industrialização. Havia também o registro de duas teorias para explicar as tendências à superabundância de mão de obra e ao desequilíbrio externo (RODRÍGUEZ, 2009).

¹⁰ Considerando o ciclo do desenvolvimentismo tal qual foi tratado por Bielschowsky (2004), o componente econômico torna-se mais forte e sua origem é anterior ao surgimento da Cepal.

condições periféricas apresentadas pela América Latina. Conforme conclui Bielschowsky (2000, p.16) reforçando os pontos anteriormente destacados, “trata-se em resumo, do paradigma desenvolvimentista latino-americano”.

A partir da década de 1950, os argumentos desenvolvidos pela Cepal foram examinados pelos economistas brasileiros de diferentes linhagens e empregados na interpretação e análise do processo de transformação da economia nacional. Tais argumentos foram então usados por esses estudiosos com o objetivo de defender a necessidade da industrialização com a participação ativa do Estado na economia. Bielschowsky (2004, p.13) demonstrou a afinidade entre os argumentos empregados pela Cepal e aqueles usados pelos economistas brasileiros em meados do século passado, o que nos leva a crer que a interpretação da Cepal está na base da interpretação desenvolvimentista que começava a ganhar forma naquele período. A lista dos principais argumentos segue abaixo, no Quadro 1, com o objetivo de tornar mais clara a afinidade ora apontada.

Quadro 1 – Afinidades entre a visão da Cepal e dos economistas brasileiros

Argumentos em apoio à política heterodoxa	Uso pela Cepal	Uso pelos economistas brasileiros
1. “Indústria infante”	Não	Sim
2. “Economias externas”	marginalmente	Sim
3. “Indivisibilidade do capital”	marginalmente	não
4. “Deterioração dos termos de troca” (tese Prebisch e Singer)	Sim	Sim
5. “Desemprego/deterioração dos termos de troca” (escassez de demanda internacional por bens primários)	Sim	Sim
6. “Desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos”	Sim	Sim
7. “Vulnerabilidade a ciclos econômicos”	Sim	sim
8. Inadequação de técnicas modernas à disponibilidade de recursos	Sim	sim
9. Transplante de técnicas agrícolas modernas e culturas tropicais ineficientes quando comparado a transplante de técnicas industriais	marginalmente	sim
10. Teoria da demanda derivada (teses do crescimento não schumpeteriano, induzido pela demanda)	Não	sim

Fonte: Baseado em Bielschowsky (2004, p.13).

A escolha analítica pela teoria do subdesenvolvimento por uma parte importante dos pesquisadores na área do desenvolvimento econômico permitiu o surgimento de um quadro conceitual no Brasil, especialmente do ponto de vista do pensamento econômico, que possibilitou a constituição de uma corrente desenvolvimentista em contraposição a neoliberal e a socialista, conforme as principais tendências delineadas por Bielschowsky (2004) em seu estudo sobre o pensamento econômico brasileiro no período 1930-1964. O quadro analisado pelo autor leva em consideração, com maior destaque, o período 1945 e 1964, pertencente ao primeiro “ciclo desenvolvimentista” e que tem como base a ideologia econômica dominante nos anos 50, isto é, a noção de desenvolvimentismo.

[desenvolvimentismo é] a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo próprio projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação a pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente (BIELSCHOWSKY, 2004, p.7).

Trata-se de um conceito-chave para o autor e considerado como central na elaboração dessa tese, uma vez que a ideia nele contida é a de superação da condição de subdesenvolvimento através da completa industrialização por meio do planejamento e da intervenção do Estado na economia. A aplicação deste conceito permite a definição de cinco correntes de pensamento, das quais apenas três se aplicam aos objetivos deste trabalho¹¹. Tendo em vista o objetivo de analisar a retomada da visão desenvolvimentista em termos comparativos com o que chamamos “velho

¹¹ Das cinco correntes de pensamento econômico identificadas pelo autor a partir da aplicação do conceito de desenvolvimentismo, as correntes neoliberal e socialista fogem ao escopo deste trabalho que tem como objetivo tratar da interpretação desenvolvimentista do Brasil e suas atualizações com os trabalhos publicados nas diferentes épocas, considerando inclusive a produção mais recente sobre o tema.

desenvolvimentismo”, tomaremos como um ponto de referência dessa visão as três correntes identificadas por Bielschowsky (2004) com o ideário desenvolvimentista. A apresentação e diferenciação dessas vertentes do pensamento desenvolvimentista é objeto da próxima seção desse capítulo.

1.2- O PENSAMENTO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO: AS VERTENTES IDENTIFICADAS COM A IDEOLOGIA DO DESENVOLVIMENTISMO

São três as correntes do pensamento econômico desenvolvimentista que contemplam a produção intelectual do período 1945-1964 e estão identificadas com o que Bielschowsky (2004) chamou de primeiro “ciclo desenvolvimentista”. O autor destaca que seus traços definidores fundamentais eram o projeto que tinham em comum de formar um capitalismo industrial moderno no país e a perspectiva comum de que, para isso, era necessário planejar a economia e implementar diferentes formas de intervenção estatal. Cabe ressaltar que este ciclo tem início nos anos 30, porém durante essa primeira fase (1930-1945) ocorreu a organização e o surgimento dos primeiros trabalhos, bem como o esboço das vertentes do pensamento desenvolvimentista que foram apresentando contornos mais nítidos ao longo do período até o auge do desenvolvimentismo brasileiro, na década de 50.

No núcleo dessa transformação o ponto de inflexão se manifestou na crise econômica e política dos anos 20/30, espelho dos limites da economia cafeeira e do predomínio das oligarquias regionais da República Velha. Neste ponto, o debate político e a perspectiva de sustentação de uma economia nacional engendraram o tema do atraso econômico e suas múltiplas derivações – lógica extra-econômica de promoção do desenvolvimento (em sua noção artificial e como meio de superação da assimetria imposta pelo comércio internacional), fortalecimento do planejamento e do papel do Estado, diagnóstico do problema nacional originado na esfera econômica e justaposição do projeto de Noção

enquanto interdependente da superação do problema da debilidade industrial (CEPÊDA, 2006, p.4).

Essa forma de interpretar os desafios do Brasil, isto é, entendendo que os dilemas do presente foram causados, em grande parte, pela estrutura econômica herdada do passado colonial e a proposição de um projeto nacional pautado pela transformação dessas relações econômicas herdadas, tornou-se o fio condutor do pensamento social e econômico no debate intelectual entre as décadas de 1930 e 1980. Dividida entre várias correntes, como veremos a seguir, esta matriz teórica delimitou os pontos de vista a partir dos quais o problema da nação foi tratado a partir da esfera econômica, por um lado, e pelo papel do Estado-criador, por outro, abrigada sob a ideia genérica de subdesenvolvimento.

A respeito da primeira fase do ciclo, o período 1930-1945, destacam-se os estudos de Roberto Simonsen nos anos 30 que, de acordo com Cepêda (2005), propõem como novidade para o debate sobre o desenvolvimento, que estava então dando seus primeiros passos, a identificação de atraso – do Brasil em relação às demais economias ocidentais do hemisfério norte – com pobreza econômica. A autora parte para a identificação de grupos de ideias tomando como marcos as questões da construção da nação e da modernidade. Nesse sentido, distingue três fases da produção intelectual nacional, sendo a primeira a combinação presente nos estudos até os anos 30 em que o consenso se dá em torno dos elementos limitadores na formação nacional¹².

Numa segunda fase, na passagem para a Segunda República, os intelectuais autoritários formaram um novo grupo ao depositar na ação do Estado-criador as esperanças da construção de uma nação. Nesta fase constata-se o deslocamento do debate da esfera da sociedade para a esfera estatal, tomada como a única instituição capaz de construir o país. Apesar das diferenças encontradas na produção desta fase, há um ponto em comum que é a correlação entre atraso e crise dos paradigmas liberais, tendo como corolário a ideia de que a saída para esta questão exigia uma ação externa. Nesse caso, a ação requerida era a do Estado em sua superioridade sobre a sociedade civil.

¹² Os elementos limitadores na formação nacional seriam “as três raças tristes”, o bacharelismo, a questão mesológica, ou a inaptidão cultural dos grupos locais diante do modelo civilizatório europeu ou norte-americano.

Na terceira fase, houve um importante deslocamento interpretativo como a própria autora observa com a afirmação de que o atraso tinha origem nas questões da vida econômica nacional. Este enfoque econômico é o centro articulador de uma série de realizações como, por exemplo, a constituição dos Conselhos Técnicos do governo Vargas, as resoluções dos congressos da indústria e das classes produtoras realizados na década de 40 e o diagnóstico contido no Plano Salte de 1948, além da presença de economistas brasileiros na Cepal desde sua fundação. Por fim, ressalta a autora que “é esta percepção do problema econômico como fundamento dos demais problemas nacionais que permite às correntes teóricas convergir forçosamente para a aceitação de um Estado planejador e intervencionista” (CEPÊDA, 2005, p. 3). As vertentes do pensamento desenvolvimentista apresentadas por Bielschowsky refletem o consenso formando em torno da necessidade da intervenção estatal apontado pela autora, porém com variações que indicam os diferentes interesses dos grupos ou classes que estavam em jogo na trajetória do desenvolvimento do país.

1.2.1- A corrente de pensamento desenvolvimentista do setor privado

A corrente desenvolvimentista do setor privado reunia economistas que assumiam uma posição antiliberal e favorável ao desenvolvimentismo. Em outros termos, concordavam com a participação do Estado no processo de acumulação privada e tinham posições não consensuais a respeito dos resultados trazidos pelo ativismo estatal na economia. Não havia plena concordância entre os membros desse grupo quanto a questão da participação do capital externo no processo. No sentido de reforçar a importância dos empresários na defesa do desenvolvimento e do ideário desenvolvimentista Diniz e Boschi (2004, p.32) destacam que:

o empresariado brasileiro, tendo se constituído à sombra do Estado, não foi o porta-voz de uma ideologia liberal *stricto sensu*, sendo suas manifestações de favorecimento a um regime político aberto e competitivo sobredeterminadas por alterações relativas nos espaços estrategicamente ocupados perante o Estado.

O nome de Roberto Simonsen – que faleceu no ano de fundação da Cepal – se destaca nesse grupo, não só pelo pioneirismo, como também pelo valor de sua obra para o pensamento desenvolvimentista. De certa forma, o órgão que contava com a legitimidade das Nações Unidas, deu continuidade ao trabalho iniciado por Simonsen através da FIESP e da CNI. Ligado aos empresários, esse intelectual deixou dois importantes núcleos de reflexão desenvolvimentistas na CNI – o Conselho e o Departamento Econômico – mantidos ativos dentro dessa orientação por Euvaldo Lodi até meados dos anos 50, data de sua morte. Daí em diante esses dois núcleos entraram em declínio, porém antes passaram por eles nomes como Rômulo de Almeida, Ewaldo Correia Lima, Joaquim Mangia e João Paulo de Almeida Magalhães. Ao longo da década de 1950 a CNI foi responsável pela publicação da revista “Estudos Econômicos”, entre 1950 e 1954, e “Desenvolvimento e Conjuntura”, de 1959 a 1964.

FIESP e CNI faziam parte da estrutura corporativa criada pelo primeiro governo Vargas. Anteriormente, os industriais contavam com um modelo associativo próprio, a que Leopoldi (2000) chama de “corporativismo privado”. A autora ressalta a falta de consenso¹³ a respeito da descontinuidade entre as duas estruturas, a anterior e a posterior à legislação sindical de 1939, e assim como ela entendemos que a estrutura corporativa que se formou nos anos 30 não é radicalmente diferente do regime anterior. O sistema corporativo baseado numa estrutura piramidal – CNI, as federações regionais da indústria e os sindicatos únicos, divididos por setores industriais – passou por transformações a partir do surgimento das associações paralelas nos anos 50 e da sua intensa participação nas políticas industriais dos governos Vargas e JK. Mais tarde, o regime militar fragilizou as entidades oficiais por meio da intervenção feita em 1964 na CNI e também em razão da política econômica que passou a ser formulada por tecnocratas insulados,

¹³ A própria autora registra a luta da FIESP e CNI, no final da década de 1930, contra a “corporativização” dos industriais nos moldes desejados pelo governo. Nessa ocasião os industriais deixaram claro que se, por um lado, usufruíam das vantagens oferecidas pela estrutura corporativa anterior (que combinava representação das associações industriais nos organismos do Executivo e na bancada que mantinham no Legislativo), por outro, delimitariam os limites da ação do Estado sobre as entidades representativas do setor.

sem que os industriais tivessem capacidade de pressionar a equipe econômica para que os seus interesses fossem atendidos.

Cabe observar, contudo, que o sistema de representação de interesses dos industriais, desde o seu momento constitutivo até os dias de hoje, apresenta uma estrutura dual, que passou por diversas mudanças de acordo com as fases da industrialização e as diferentes conjunturas políticas. A característica essencial deste modelo é a coexistência, de um lado, do formato corporativo instaurado e supervisionado pelo Estado, e, de outro, de uma rede de associações civis paralelas que funcionam com autonomia em relação ao sistema oficial. Podemos afirmar que o caso brasileiro resultou na consolidação de um corporativismo setorial de caráter fragmentário, cujo alicerce são os ramos industriais específicos, de base municipal ou estadual, caracterizando uma estrutura segmentada dominada pela lógica de defesa de interesses restritos. As associações extracorporativas, por sua vez, são organizadas nacionalmente, reúnem empresas de um determinado setor ou de setores afins, sendo a afiliação e a contribuição de caráter voluntário (DINIZ e BOSCHI, 2004).

Simonsen, presidente da FIESP e diretor da entidade durante os anos 30 e 40, foi o primeiro a afirmar a condição estrutural do atraso na economia brasileira, condição a partir da qual derivaria todos os demais problemas sociais. Analisando a cronologia e o conteúdo dos trabalhos¹⁴ do autor, Cepêda (2005) percebeu uma progressão analítica nas obras que tentavam dar conta do sentido do problema do atraso em primeiro lugar como pobreza, depois como pauperismo e, por último, como sub-capitalismo; que seria uma versão embrionária de subdesenvolvimento. É também no pensamento de Simonsen que encontramos a passagem conceitual do antigo protecionismo industrial para o planejamento econômico.

Impõe-se, assim, a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações e prover o país de uma estruturação econômica e social, forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis a sua segurança e a sua colocação em lugar condigno na esfera internacional. A ciência e a técnica

¹⁴ “As crises no Brasil” (1930); “As finanças e a indústria” (1931); “Ordem econômica, padrão de vida e algumas realidades brasileiras” (1934); “A indústria em face da economia nacional” (1937).

modernas fornecem seguros elementos para o delineamento dessa planificação. Haja vista o que se fez na Rússia e na Turquia, quanto ao seu desenvolvimento material; considerem-se as planificações levadas a efeito pelos Estados Unidos, pela Inglaterra e por outros países em luta, para organizar as suas produções, dentro de um programa de guerra total. (...) Os Anais do Primeiro Congresso Brasileiro de Economia e as conclusões ali votadas oferecem os inequívocos depoimentos das classes produtoras sobre os seus elevados desígnios de colaborar para o progresso do país¹⁵ (SIMONSEN, 1944 *apud* SIMONSEN; GUDIN, 2010a).

Roberto Simonsen foi defensor da industrialização do país e da proteção do Estado às indústrias nascentes e tem suas ideias apresentadas em diversas obras, principalmente na área de história econômica. Seu pensamento desenvolveu-se, de acordo com Teixeira e Gentil (2010), através de alguns eixos estruturantes. O primeiro, já apresentado, reside na ideia de que a industrialização era a forma de superar os graves problemas sociais do país. O segundo diz respeito a forma como o autor entendia o processo de industrialização, que era visto como um movimento integrado que abarcava todos os ramos da indústria, principalmente a indústria de base. O terceiro e último eixo estruturante está relacionado a participação do Estado, vista como fundamental para o sucesso do projeto de industrialização empreendido pelo país. O apoio governamental através de medidas de protecionismo e do planejamento econômico seriam instrumentos indispensáveis para a promoção do desenvolvimento. No entanto, a intervenção estatal deveria ir além desses mecanismos indiretos e incluir investimentos nos setores básicos em que o setor privado não estivesse presente.

Outros três argumentos foram usados por Simonsen, ainda que de forma esparsa e pouco sistemática. O primeiro diz respeito à vulnerabilidade da economia nacional frente às crises externas, em decorrência da dependência da economia das exportações de produtos primários para os países desenvolvidos. A solução apresentada era o fortalecimento do mercado consumidor interno. Ligado a este argumento, o autor criticava a atuação dos mercados internacionais em relação à produção de produtos primários brasileiros. Nesse caso, o autor apontava para os problemas do comércio mundial, do qual éramos reféns, da produtividade

¹⁵ Parte do parecer apresentado por Simonsen ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial em 16 de agosto de 1944.

agrícola e a impossibilidade desta última elevar, isoladamente, o nível de desenvolvimento do país. O último argumento apontava para a existência de desequilíbrios estruturais nas contas externas, antecipando, de certa forma, o argumento cepalino da deterioração dos termos de troca. Como forma de enfrentar este problema chegou a propor o controle estatal do comércio exterior (TEIXEIRA; GENTIL, 2010).

Ao analisar o cenário econômico brasileiro das décadas de 30 e 40 como uma importante liderança empresarial, político e intelectual, as teses de Simonsen convergiram para um projeto de desenvolvimento integrando economia e política. Contudo, “se retrospectivamente podemos identificar a matriz original do desenvolvimentismo nas formulações simonseanas, esta não configurava um pressuposto teórico e sim o resultado do próprio processo de elaboração intelectual” (CEPÊDA, 2005, p. 8). Afinal, estamos tratando de um engenheiro, formado pela Escola Politécnica de São Paulo, historiador e ensaísta que procurava compensar suas limitações no campo da teoria econômica – uma vez que não era economista de formação – por meio do profundo conhecimento da realidade brasileira, baseado em sua erudição e em sua experiência vivida como importante empresário e representante de sua classe com participação ativa na vida política do país.

Apesar das fragilidades que seu pensamento possa apresentar, tendo em vista que “no nível analítico (...) seu pensamento ainda se situa num vazio teórico”, de acordo com Bielschowsky (2004, p.82), o legado ideológico para o debate desenvolvimentista foi a maior contribuição de Simonsen. A sua obra contém os elementos básicos do ideário desenvolvimentista, presentes no pensamento de todas as correntes de pensamento favoráveis, na década de 1950, à implantação de um capitalismo moderno no país. O pioneirismo das suas ideias foi um referencial importante para os intelectuais brasileiros que buscaram entender o Brasil e a importância do empresariado nacional no processo de desenvolvimento econômico. O vazio teórico ora apontado foi preenchido a partir da chegada da teoria cepalina do desenvolvimento no final dos anos 40.

Após a morte de Simonsen, em 1948, não houve outro nome à sua altura para desempenhar o papel de ideólogo do desenvolvimentismo, porém as suas marcas já haviam sido deixadas na CNI, quando ao sair da entidade deixou núcleos de economistas alinhados com suas propostas. Além disso, o avanço do processo de industrialização trouxe como consequência o

fortalecimento da classe industrial, proporcionando assim um ambiente favorável à preservação e ampliação da ideologia desenvolvimentista no setor privado. Os responsáveis pela continuidade da defesa da industrialização planejada foram os economistas ligados ao Conselho Econômico e ao Departamento Econômico da CNI. Os autores identificados com a linha de pensamento liderada por Simonsen deram continuidade às suas ideias. As publicações do período como as revistas da CNI, “Estudos Econômicos” e “Desenvolvimento e Conjuntura”, e a “Revista de Ciências Econômicas” apontam na mesma direção.

Tendo em vista os grandes encontros dos industriais, tais como a I Congresso Brasileiro da Indústria (1944) e I Conferência Nacional das Classes Produtoras (1945) – nos quais a influência de Simonsen e suas ideias se deram de forma direta –, e outros como a II Conferência Nacional das Classes Produtoras (1950) na qual a orientação permaneceu desenvolvimentista e assim se manteve ao longo dos anos 50. As Reuniões Plenárias promovidas pela CNI realizadas em 1953, 1955, 1957 e 1960 confirmam que o desenvolvimentismo estava consolidado entre as lideranças do empresariado industrial. Os temas que permaneciam polêmicos nos textos dessas reuniões era a participação direta do Estado e do capital estrangeiro na economia nacional.

Por fim, devemos diferenciar o desenvolvimentismo do setor privado da corrente de pensamento desenvolvimentista do setor público por aquilo que apresentam de essencialmente diferente, isto é, pela ênfase nas questões que afetavam a lucratividade do capital privado nacional. São três as questões básicas, de acordo com a abordagem de Bielschowsky (2004):

- a) Preservação de mercados: questão que atingia o tratamento dado ao problema dos investimentos estatais e estrangeiros e ao problema do protecionismo;
- b) Oposição à elevação dos salários e à tributação dos lucros; e
- c) Defesa da ampliação do crédito ou luta contra a retração creditícia.

No primeiro caso, na questão da preservação de mercados, a ressalva dos desenvolvimentistas do setor privado em relação ao capital externo obedecia ao mesmo critério que utilizavam para os investimentos estatais. O que se almejava era, essencialmente, preservar o capital nacional da concorrência desigual do capital externo. Em relação a intervenção estatal nos casos em que a única alternativa ao Estado era a entrada de capital estrangeiro, os industriais mantiveram o posicionamento nacionalista apenas no caso do petróleo. No caso da energia

elétrica, outro importante setor que motivou um longo debate, a posição foi favorável ao capital externo.

No que diz respeito à tributação dos lucros e a questão salarial, o empresariado participou dos debates que envolviam questões distributivas com a clara defesa dos interesses do capital privado nacional. A argumentação nesse caso seguia o princípio de que o investimento nacional e, portanto, a elevação da renda e do emprego estava diretamente relacionada ao aumento da taxa de lucro do setor privado. Argumentava-se na mesma direção contra o aumento de impostos, uma vez que a tributação excessiva desestimula novos investimentos e espanta os capitais estrangeiros. Na questão salarial, os líderes industriais aceitavam como princípio geral a intervenção estatal na fixação do salário mínimo. Por outro lado, as reivindicações davam conta do peso dos encargos trabalhistas e dos reajustes do salário mínimo.

A questão do crédito foi um dos debates mais frequentes no período correspondente ao primeiro “ciclo desenvolvimentista”. A explicação para este fato reside na conjuntura política e econômica do período. Por um lado, houve uma inflação intermitente e, por outro, o empresariado tinha acesso aos canais de expressão pública, o que se refletiu nos textos dos economistas na direção da principal reivindicação do empresariado nacional: a ampliação do crédito. Apesar de aceitarem a proposta de combate a inflação, os empresários afirmavam que uma política com esse objetivo que incluísse a restrição creditícia caberia apenas se respeitasse uma determinada regra de seletividade quanto aos setores que seriam atingidos pela redução de crédito. Uma política nesses moldes atingiria apenas os setores especulativos e não deixaria faltar o capital de giro necessário à expansão da produção. A reivindicação por aumento de crédito, ou a oposição às políticas contracionistas foi um elemento de reforço do desenvolvimento.

Além dessas três questões as diferenças entre os desenvolvimentistas do setor privado e os do setor público tornam-se pouco relevantes. É possível então destacar temas em que os dois grupos se posicionam de maneira semelhante, como é o caso da questão do comércio exterior. Nesse ponto, ao contrário do tratamento dado a questão inflacionária, os desenvolvimentistas do setor privado adotaram a tese estruturalista defendida pelos nacionalistas do setor público. Esses economistas, alinhados com o estruturalismo cepalino, explicavam o desequilíbrio externo conforme argumentação apresentada por Rodríguez (2009, p.103):

Na periferia, a industrialização se inicia em condições de especialização primário-exportadora, o que impede a substituição das importações de forma mais ou menos simultânea nos diferentes elos da cadeia produtiva (...). Ao contrário, as condições aludidas levam a realizar a substituição a partir dos bens cuja elaboração é mais simples (...). Isso, por sua vez, faz com que a própria substituição gere enormes demandas de importações, que tendem logo a exceder os limites expostos pelo lento crescimento das exportações e pela redução das margens para conter importações dispensáveis.

Bielschowsky (2004) destaca que as lideranças empresariais a frente da CNI nos anos 50 utilizavam a mesma linha de argumentação exposta acima em seus discursos e iam além ao incluir em sua pauta de reivindicações o “reaparelhamento econômico” por meio de um programa de substituição de importações, demonstrando assim pontos em comum entre a entidade e a produção cepalina. Ainda de acordo com o autor, essa proposta lembra o trabalho que Celso Furtado realizou na Comissão Mista Cepal-BNDE.

Outro importante ponto em comum entre os desenvolvimentistas do setor privado e os do setor público apontado pelo autor diz respeito à constituição de bancos de financiamento de longo prazo. A concordância entre os dois grupos quanto a necessidade de um instrumento de financiamento dos investimentos essenciais à industrialização foi de tal proporção que o Fundo de Reaparelhamento Econômico, formado principalmente por tributações especiais, e o banco responsável por gerenciá-lo, o BNDE, obtiveram completa aceitação no meio empresarial, indo de encontro à resistência que a classe tem quanto a elevação nos tributos.

Reafirmando os pontos em comum assinalados por Bielschowsky entre as duas correntes desenvolvimentistas, Diniz e Boschi (2004, p.49) identificam que as entidades empresariais (FIESP e CNI) durante a década de 50 passam por uma fase de amadurecimento de suas propostas, com a formulação de um projeto industrializante e que se integrou a matriz desenvolvimentista do governo de Juscelino Kubitschek. E completam: “ao incorporar-se à ampla

coalizão que deu suporte a essa estratégia de desenvolvimento, o empresariado exerceu um papel ativo na montagem do modelo”.

1.2.2- A corrente de pensamento desenvolvimentista não-nacionalista no setor público

A corrente desenvolvimentista não-nacionalista no setor público reunia os economistas favoráveis ao apoio do Estado à industrialização, porém preferiam soluções privadas naqueles casos em que havia disputa com investimentos de origem pública. O traço liberal entre esses pensadores era a inclinação pelas políticas de estabilização monetária, tomando o cuidado, entretanto, destas políticas não colocarem em risco os investimentos vistos como fundamentais para o desenvolvimento da economia.

Essa corrente era composta por dois grupos, uma majoritária, constituída pelos nacionalistas e que serão tratados no próximo item, e outra menos numerosa mas bastante influente no âmbito governamental era formada por economistas que creditavam ao capital externo importante contribuição no processo de industrialização do país. O ponto de convergência dos não-nacionalistas aconteceu em 1951 quando se reuniram em torno do projeto que instituiu a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e, como resultado desta, o BNDE, durante o segundo governo Vargas. Nesse projeto, compartilhado pelos desenvolvimentistas nacionalistas, vários dos principais nomes de destaque da primeira fase da corrente não-nacionalista já estavam presentes: Horácio Lafer, Valentim Bouças, Ary Torres, Glycon de Paiva, Lucas Lopes e, em fase de mudança de posicionamento ideológico e posterior alinhamento, o até então nacionalista Roberto Campos.

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico resultou das negociações entre os dois países visando o financiamento de um programa de reaparelhamento dos setores de infraestrutura da economia brasileira. Por parte do Brasil, as negociações iniciadas no governo Dutra foram finalizadas pelo recém-eleito Getúlio Vargas em

1950. Por outro lado, fazia parte do plano norte-americano de assistência técnica para os países latino-americanos, conhecido como Ponto IV, tornado público em 1949, quando se formou no Brasil uma comissão composta por Eugênio Gudín, Otávio Gouveia de Bulhões e Valder Lima Samanho encarregada de levantar as prioridades para um programa de desenvolvimento do país. Esta comissão apontou como prioritários os setores de agricultura, energia e transporte, porém não formulou um projeto de financiamento específico.

A Comissão Mista ficou encarregada de dar continuidade aos trabalhos iniciados pela comissão de 1949 apontando saídas para o financiamento do desenvolvimento nacional. Criada em julho de 1951 no âmbito do Ministério da Fazenda por técnicos brasileiros e norte-americanos, a comissão também utilizou os estudos sobre a economia nacional realizados pelas missões Cooke (1942) e Abbink (1948). A equipe brasileira era formada por Roberto Campos (Assuntos Econômicos), Ary Frederico Torres (Presidente), Lucas Lopes (Questões Técnicas), Glycon de Paiva (Assuntos de Geologia e Mineração) e Valentim Bouças (Assuntos Financeiros). Roberto Campos e Glycon de Paiva também participaram da comissão que redigiu o relatório final. Em outros termos, os principais nomes da corrente desenvolvimentista não nacionalista do setor público estiveram presentes na comissão.

Os trabalhos se encerraram em julho de 1953 e trataram, basicamente, das exigências técnicas e legais para que o país formulasse e implementasse projetos prioritários nas áreas de energia e transportes¹⁶. Outro importante resultado foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em junho de 1952, instituição encarregada de financiar e gerir os recursos captados interna ou externamente para os projetos aprovados pela comissão. Além disso, com o objetivo de oficializar as sugestões da comissão, foi criado um plano quinquenal de desenvolvimento e, a partir da aprovação do Congresso, foi criado o Fundo de Reparcelamento Econômico.

Os trabalhos da Comissão Mista e a criação do BNDE ajudaram a introduzir uma prática mais racional de gestão, planejamento e aplicação de recursos públicos em investimentos da

¹⁶ A Comissão Mista aprovou 41 projetos do Plano de Reparcelamento Econômico elaborado pelo governo, para quais foi estimado o custo de 22 bilhões de cruzeiros, dos quais 14 bilhões seriam financiados pelos governos federal e estaduais e cerca de 8 bilhões, equivalentes a 387 milhões de dólares seriam financiados pelo Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou pelo *Export-Import Bank* (Eximbank). Do total desse investimento, cerca de 60,6% deveriam ser destinados para o setor de transportes, 33,1% para o setor de energia elétrica e 6,3% em projetos direcionados a indústria, máquinas agrícolas e estocagem de cereais.

grandeza requerida pelo país, além de contribuir para formar uma equipe de técnicos no governo aptos a elaborar projetos de desenvolvimento. O primeiro presidente do banco foi Lucas Lopes e a formação da primeira diretoria pode contar com Roberto Campos, como diretor econômico, e Glycon de Paiva, como diretor técnico. Mais tarde, no governo JK, Campos ocupou a presidência da instituição. Esses e outros nomes das duas correntes de economistas do setor público, neste momento de amadurecimento do projeto desenvolvimentista apoiaram o ponto fundamental deste ideário, isto é, o projeto de industrialização planejada. O BNDE exerceu papel fundamental na política de desenvolvimento internacionalizado do governo JK. O banco e outras agências tecnoburocráticas e grupos executivos tornaram-se os novos focos de poder dos interesses multinacionais e associados, conforme adverte Dreifuss (2008).

As divergências que separavam os dois grupos desenvolvimentistas do setor público foram ganhando contornos mais nítidos com o tempo e podem ser reunidas em dois grupos. Em um primeiro grupo está a questão do investimento estatal. Os não-nacionalistas não eram completamente contrários aos investimentos do Estado, mas combatiam sua proliferação a partir do argumento de que a cabia a iniciativa privada as oportunidades de investimento que estavam surgindo com o desenvolvimento da economia, e apenas quando esta não dispusesse de condições de aproveitá-las é que os investimentos públicos seriam bem-vindos. Na prática, os conflitos ocorriam em torno dos grandes projetos de infraestrutura e mineração, para os quais o capital nacional não possuía porte financeiro e a opção desses economistas era pelo capital estrangeiro, preferencialmente ao capital estatal. Em um segundo grupo está a ênfase dada por esses economistas ao controle da inflação e para tanto saíam em defesa de medidas de estabilização monetária.

Os desenvolvimentistas não-nacionalistas não constituíram canais institucionais de pensamento econômico. Estiveram reunidos na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e durante o período em que participaram da direção do BNDE, entre 1952 e 1959. Além disso, não foram constituídos canais de divulgação das ideias desse grupo, que preferiu veiculá-las através de revistas com tendências doutrinárias diversas. A exceção foi “O Observador Econômico e Financeiro”, publicação com uma linha mais definida e de propriedade de Valentim Bouças. A revista teve forte circulação entre economistas e empresários nos anos 40 e 50.

O principal nome desta corrente e com maior atuação, tanto política, na carreira diplomática, quanto desempenhando o papel de economista no setor público foi, sem dúvida, Roberto Campos. Bielschowsky (2004, p.105) enfatiza a importância deste nome para o pensamento econômico brasileiro e desenvolvimentista, em especial, quando afirma que:

Observado retrospectivamente à luz do processo histórico efetivamente ocorrido no país, Campos destaca-se nos anos 50 como um pensador certeiro. Foi sem dúvida, o economista da nova ordem do Brasil, que passava da velha estrutura agrário-exportadora à nova estrutura de economia industrial internacionalizada. Campos apostou na industrialização pela via da internacionalização de capitais e do apoio do Estado – e ganhou. De todos os economistas brasileiros mais ativos, foi aquele cujo projeto desenvolvimentista esteve mais próximo da política de investimentos efetivamente realizada.

Campos, de acordo com o autor acima citado, foi o economista que mais se aproximou do projeto desenvolvimentista implementado no país ao longo da década de 50 e no período seguinte. Isso porque, retomando alguns dados mencionados anteriormente, ele foi um dos principais economistas à frente da Comissão Brasil-Estados Unidos, esteve na direção do BNDE e auxiliou na montagem do Plano de Metas¹⁷, ou seja, foi uma figura central na política econômica e, como não poderia deixar de ser, suas ideias influenciaram as políticas desenvolvimentistas produzidas nesse período. Aliás, cabe ressaltar que não apenas ele, mas todo o grupo de economistas caracterizados aqui como desenvolvimentistas não-nacionalistas do setor público imprimiram as marcas ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país daquele momento em diante, no qual o capital externo passou a desempenhar um papel fundamental. Apesar da participação dos desenvolvimentistas nacionalistas, a própria conformação do projeto de desenvolvimento naquele período tratou de provar a menor influência de suas ideias na

¹⁷ Plano de Metas estabelecia prioridade para o investimento dos recursos públicos em cinco setores considerados chave para o desenvolvimento nacional: energia, transporte, alimentação, indústrias básicas e educação. Os propósitos das diretrizes foram traduzidos em trinta objetivos ou metas, sendo que a fundação de Brasília foi concebida como o símbolo de uma nova época para o país.

determinação das políticas de desenvolvimento e, portanto, a menor eficácia de suas análises mesmo com a participação de nomes dessa vertente na equipe econômica desse período.

Dentro do panorama político brasileiro, Roberto Campos representava a “ala direita” do espectro ideológico do pensamento desenvolvimentista. Ao mesmo tempo em que defendia o planejamento do desenvolvimento, defendeu a atração de capitais externos e foi crítico dos investimentos estatais quando era possível uma solução através do capital privado, ainda que estrangeiro. A principal questão que o aproximava do pensamento liberal era sua posição frente aos problemas monetários e cambiais. Entretanto esses elementos não são suficientes para qualificá-lo durante esse período como um economista ortodoxo, ou seja, não é possível identificar no seu pensamento com os postulados liberais.

Seguindo a divisão cronológica das ideias de Roberto Campos apresentada por Bielschowsky (2004, p.106), é possível distinguir três fases na obra do autor¹⁸. A primeira compreende o período em que trabalhou na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e no BNDE. É a principal fase conceitual do autor e é também quando se posiciona em relação a questão do desenvolvimento nacional. A ênfase nos textos desse período era na proposta de planejamento do desenvolvimento. A filosofia que norteava a política de investimento em setores prioritários contida no Plano de Metas era defendida por Campos em 1952 sob a denominação de “planejamento seccional¹⁹”. Entretanto, o autor não se dizia teoricamente contrário ao “planejamento integral” recomendado pela Cepal. Outro ponto importante na visão do autor é que o planejamento não deveria implicar em desestímulo à iniciativa privada, “a qual, na falta de uma burocracia esclarecida, apostólica e alerta, é o elemento mais dinâmico para acelerar o desenvolvimento” (CAMPOS, 1953, *apud*, MORAES, 1995).

Em um segundo momento da sua produção, a partir de 1955, Campos retorna a diretoria do BNDE, no período 1956-1959, e seu foco passa a ser a crítica à política monetária e cambial, a

¹⁸ Considerando o período em que suas ideias podem ser identificadas, em alguma medida, com o desenvolvimentismo. A maior parte da obra de Roberto Campos no período abordado consiste em artigos, ensaios e conferências, em geral publicados pelo diário “Correio da Manhã” e pelo periódico “Digesto Econômico”, e posteriormente reunidos em cinco livros: “Economia, planejamento e nacionalismo” (1963), “A moeda, o governo e o tempo” (1964), “A técnica e o riso” (1966), “*Reflexions on Latin American development*” (1967), “Ensaio de história econômica e sociologia” (1969) (BIELSCHOWSKY, 2004).

¹⁹ Planejamento seccional defendido por Campos correspondia à ideia de planejar o desenvolvimento de determinados setores da economia, considerados prioritários por seu poder intrínseco de geração de crescimento.

estatização, que entendia como exagerada, e a defesa da atração dos capitais externos. A respeito da inflação no país, o autor a identificava como sendo causada por excesso de demanda, viabilizada por déficits públicos e por uma expansão de crédito anormal, provocada pela insuficiência de oferta advinda muito mais da má gestão da política econômica pelo governo, do que da rigidez estrutural do país. Sendo assim, ao contrário dos estruturalistas da Cepal que indicavam como causas básicas da inflação a rigidez da oferta agrícola, os outros pontos de estrangulamento em setores básicos da economia e a incapacidade estrutural para importar, Campos creditava o problema à equivocada política anti-inflacionária adotada pelo governo, que distorcia o sistema de preços e de alocação de recursos ao não respeitar as regras de mercado.

Sua posição em relação à participação do capital estrangeiro na economia passava pela insuficiência de capitais (interno privado e o estatal), a falta do domínio de técnicas mais avançadas e a baixa capacidade para importar, o que fazia com que o país necessitasse de uma política de atração de capitais externos. Quanto a participação do Estado em investimentos produtivos, Campos deixava clara sua preferência pelo capital privado estrangeiro, mesmo em áreas estratégicas como o setor de energia elétrica. Além disso, acreditava que a ingerência estatal deveria ser limitada sob o risco de prejudicar o desenvolvimento da economia. No trecho a seguir o autor destaca esses elementos:

(...) o capital estrangeiro que sobrevive, varrido dos transportes, desencorajado na energia elétrica, proibido de acesso ao petróleo, se orienta para as atividades de distribuição e para a indústria de transformação. Deixa de roer o osso da economia para competir com o brasileiro no consumo do *filet mignon*, com a agravante de poder competir com grandes vantagens sobre o capital nacional. Em resumo: sendo o capital privado brasileiro insuficiente em densidade para atacar os setores de infra-estrutura, tem o governo que assumir a responsabilidade de suprimento de economias externas. Inadequada, em qualidade e quantidade, a mão governamental, criam-se pontos de estrangulamento que dificultam a aplicação dos capitais privados; baixa ao mesmo tempo a produtividade do capital privado nacional, o qual já de per se tem menor resistência e densidade que o capital estrangeiro (CAMPOS, 1969, *apud* BIELSCHOWSKY, 2004, p. 124).

A terceira fase da produção do autor está relacionada a sua demissão do BNDE, que se deu em meio a crise ligada ao rompimento do país com o FMI. A partir desse momento, Campos passou a expressar com maior radicalismo suas críticas à política econômica do governo e às proposições nacionalistas da esquerda brasileira, o que foi atenuado com a sua nomeação para a Embaixada de Washington, em 1962, por João Goulart. Nessa fase, seus textos trataram de problemas internos brasileiros e das relações entre os Estados Unidos e a América Latina.

A característica mais marcante do pensamento de Roberto Campos é o pragmatismo. E é esse elemento que reconcilia o pensador e o político que transitou do ideário desenvolvimentista para o neoliberalismo e o manteve no poder durante governos e regimes distintos durante décadas, mas com um ponto em comum que era o comando do projeto de desenvolvimento que vinha sendo implementado no país nos diferentes momentos (SILVA, 2006). A imagem às vezes obsessiva de Campos é a da “burocracia esclarecida, apostólica e alerta”, porém não a enxergava nos quadros do funcionalismo público brasileiro. Somado a isso apontava para intervenções excessivas e danosas do Estado, com a politização das decisões que acarretavam em elevados custos. Contra esses males apontava duas alternativas: a constituição de uma administração paralela, um modelo institucional em que se constitui uma espécie de governo de fato, mas à margem dos mecanismos eleitorais; e a ditadura comissária ou estado de exceção, legitimada pela “guerra ao desenvolvimento” (MORAES, 1995).

A cena política brasileira daquele período era vista por Campos através de personagens como o “nacionalista xenófobo”, o “paternalista estatizante”, o “distributivista precoce”, os “clérigos excitados”, a “juventude obsoleta”, os socialistas e comunistas, entre outros. Em comum, o autor reconhecia em todas essas figuras a incompatibilidade da atitude desses atores com a realização de uma política econômica “racional”; elemento reconhecido como fundamental no pensamento do autor (SILVA, 2006, p. 161). Por fim, devemos destacar que Campos foi um crítico das teses cepalinas e que, apesar de ter sido um dos fundadores do ISEB, também se opôs ao posicionamento nacionalista desta instituição.

1.2.3- A corrente de pensamento desenvolvimentista nacionalista no setor público

Os desenvolvimentistas nacionalistas do setor público tem origem no período 1930-45 e sobreviveram ao liberalismo do governo Dutra através de núcleos de resistência que foram criados no governo Vargas, como a Carteira de Exportação (Cexim) do Banco do Brasil, onde permaneceram Aldo Franco e Anápio Gomes, e o caso da Fundação Getúlio Vargas, onde até 1952 Américo Barbosa de Oliveira, Accioly Borges e Richard Lewinsohn editaram a Revista “Conjuntura Econômica”. Alguns anos depois vários desses nomes e de outros economistas importantes²⁰ formaram o quadro dirigente e a elite técnica da principal agência pública desenvolvimentista do país, o BNDE. Durante o governo JK, foi criado um cargo provisório no banco para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) para o qual foi nomeado Celso Furtado, renomado cepalino, que no período 1954-55 já havia trabalhado na instituição durante a vigência do Grupo Misto Cepal-BNDE (BIELSHOWSKY, 2004).

O grande encontro dos desenvolvimentistas nacionalistas ocorreu em meados dos anos 50, quando Celso Furtado e Barbosa de Oliveira fundaram o Clube dos Economistas, um órgão que reuniu técnicos do governo federal e alguns desenvolvimentistas do setor privado. A marca registrada desse encontro foi a “Revista Econômica Brasileira”, editada entre 1955 e o início da década de 1960. Este foi o principal veículo de difusão das ideias cepalinas no Brasil nesse período.

Outro importante órgão de divulgação do ideário desenvolvimentista nacionalista foi a revista “Cadernos do Nosso Tempo” editada pelo Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política, o Ibsp, entre 1953 e 1956. O Ibsp e seu sucessor, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros, ISEB, foram duas importantes instituições de formulação de ideias, ação política e divulgação da ideologia nacionalista no período compreendido entre 1953 e 1964. Reuniram um grupo de destacados sociólogos, filósofos, historiadores, economistas, sendo nesta última a área

²⁰ Entre os nomes que se reuniram mais tarde no BNDE estava Rômulo Almeida que, em 1951, criou a Assessoria Econômica de Vargas e reuniu uma equipe que, em grande medida, também seguiu para o banco. A equipe contava com nomes como Jesus Soares Pereira, Ignácio Rangel, Otholmy Stravch, Cleantho de Paiva Leite e Lúcio Meira.

de menor expressão. Voltaremos a tratar do ISEB e da sua atuação política nos anos 50 na próxima seção deste capítulo.

Os economistas identificados com a corrente desenvolvimentista nacionalista defendiam, assim como os demais grupos desenvolvimentistas, a constituição de um capitalismo industrial moderno no Brasil. O seu principal traço distintivo era uma declarada inclinação por aumentar a intervenção do Estado na economia, através de políticas de apoio à industrialização dentro de um sistema de planejamento abrangente da economia, que incluía investimentos públicos em setores básicos. Os intelectuais dessa corrente eram técnicos dos órgãos do governo e pautavam seus trabalhos pela ideologia da industrialização planejada como solução histórica para o atraso da economia e da sociedade brasileira. Consideravam que a acumulação de capital nos setores estratégicos não poderia ficar a cargo do capital estrangeiro, sendo necessário o comando e o controle interno por parte do Estado. Isso porque, na visão desses economistas, a debilidade do capital privado nacional inviabilizava uma saída privada para essas questões.

Em relação ao capital externo, eram céticos quanto à contribuição que este poderia fornecer aos setores que formavam os alicerces da indústria nacional, como o transporte e a energia elétrica, e até mesmo àqueles setores estratégicos que eram cobiçados por seus representantes, como o petróleo e a mineração. O mesmo valia para os setores industriais básicos, em particular a indústria química e a siderurgia. Dessa maneira, a ideologia da industrialização ganhava contornos claramente nacionalistas e estatizantes. Nos demais setores, não faziam objeção ao capital externo e a questão passava a ser a regulação desses capitais, principalmente no que diz respeito à remessa de lucros que os nacionalistas consideravam uma séria ameaça ao equilíbrio do balanço de pagamentos e, portanto, à continuidade do processo de industrialização.

Em resumo, a preocupação central dos desenvolvimentistas nacionalistas era garantir o processo de industrialização que, na visão desses economistas, estava assegurada com a intervenção estatal nos setores estratégicos e, naqueles em que o capital privado nacional não conseguisse se estabelecer, o capital estrangeiro seria a saída para que o processo como um todo não fosse prejudicado. Mesmo o capital privado deveria obedecer a um planejamento econômico amplo. Este esteve presente desde Plano de Metas, visto como um progresso em termos de orientação e controle da economia brasileira, porém era ainda insuficiente na opinião dos desenvolvimentistas nacionalistas. Um dos principais nomes dessa corrente, em sua vertente do

setor público, foi Celso Furtado, o responsável por apresentar a técnica cepalina de programação, que constituía um modelo de planejamento abrangente da economia.

Além da já destacada defesa de uma profunda intervenção do Estado na economia, podemos apontar dois outros traços distintivos dessa corrente quando comparada com as demais vertentes desenvolvimentistas. Em primeiro lugar, seus autores defendiam a subordinação da política monetária às políticas de desenvolvimento econômico. Nesse ponto se assemelhavam aos desenvolvimentistas do setor privado, porém a diferença está na interpretação que os nacionalistas davam ao processo inflacionário e à forma de combatê-lo. Foram esses economistas os responsáveis pela introdução no país do estruturalismo cepalino que desconsiderava, na maior parte das vezes, medidas de curto prazo para o controle da inflação. O principal estudioso dessa questão identificado com a corrente desenvolvimentista em questão foi Celso Furtado.

Em segundo lugar, o que distinguia os economistas dessa vertente era sua opção política por defender medidas econômicas de cunho social, recomendações essas presentes também na teoria cepalina. Esses autores, seja em sua produção intelectual, seja em sua ação política, se mostravam preocupados com as condições de desemprego, pobreza e atraso cultural da população, bem como com a situação das instituições também atrasadas do país, isso no campo ou na administração do Estado. Entretanto, esse aspecto não chegou a ganhar a mesma importância que os pontos anteriores, ao contrário, trata-se de um traço menos marcante em relação aos demais, pelo menos nesse período.

Como lembra Bielschowsky (2004, p.131) a “fé” na industrialização como via de superação da miséria, presente nos trabalhos dos nacionalistas, era uma visão otimista e ingênua. No entanto, o amadurecimento político da sociedade não permitiu a politização do debate desenvolvimentista, antes do final dos anos 50, no nível das reformas progressistas que tratassem das questões relativas às relações de produção entre classes sociais. Por isso, embora o reformismo fosse um diferencial dos desenvolvimentistas nacionalistas, não chegou a ser um elemento fundamental para a definição de seu projeto básico. Contribuiu para isso também a conjuntura de crise do início da década de 1960, que impediu a participação política desses economistas e, mais do que isso, o amadurecimento de suas posições acerca da problemática social enquanto estiveram ocupando importantes cargos na estrutura do Estado.

Nesse momento as questões sociais, sob a forma das reformas de base no governo de João Goulart, passaram a integrar a reflexão econômica dos desenvolvimentistas nacionalistas sobre a solução para a crise brasileira. Diferente do período anterior, em que esses economistas estavam centrados em um projeto de desenvolvimento no qual o lugar ocupado por reformas sociais era secundário quando comparado com as preocupações com os investimentos voltados para a industrialização. Essa mudança de eixo ocorrida no pensamento desenvolvimentista nacionalista, assim como outras questões constitutivas dessa corrente, estão presentes nas análises de seu principal representante: Celso Furtado.

A respeito do trabalho de Celso Furtado compreendido no período denominado primeiro “ciclo desenvolvimentista” que se encerra com o golpe de 1964, pode se depreender que o mesmo possibilitou a compreensão da problemática do subdesenvolvimento do país, fornecendo, dessa forma, aos demais desenvolvimentistas nacionalistas o instrumental teórico necessário para combater as análises e propostas de políticas das correntes adversárias, especialmente a neoliberal. A representatividade de Furtado entre os nacionalistas se deve também ao fato de que sua obra contém, de forma elaborada, as três características que, segundo Bielschowsky (2004, p.134), no seu conjunto, singularizam o conteúdo político do pensamento econômico dessa corrente.

Em primeiro lugar, está a defesa do papel de liderança do Estado enquanto promotor do desenvolvimento, através do planejamento abrangente da economia e dos investimentos em setores estratégicos. A participação do capital estrangeiro era entendida pelo autor como limitada a setores não estratégicos e submetida ao controle estatal. O cerne da questão para Furtado estava na ideia de que apenas com a coordenação estatal seria possível internalizar os centros de decisão sobre os rumos da economia brasileira e com isso romper as relações inicialmente estabelecidas de submissão das economias periféricas com as economias centrais. Em segundo lugar, está presente nos textos do autor a tese estruturalista de submissão da política monetária e cambial à política de desenvolvimento, o que serviu de base para a argumentação dos economistas nacionalistas se oporem aos programas de estabilização recomendados pelo FMI. Em terceiro lugar, os trabalhos de Furtado demonstram o seu compromisso com as reformas de cunho social. Essa temática vai ganhando espaço na sua obra a partir da tributação progressiva, passando pela questão das desigualdades regionais e culminando com o apoio à reforma agrária.

Esses elementos estão presentes nas passagens de Furtado pela tecnocracia na fase dos planos desenvolvimentistas, quando esteve diretamente ligado ao Plano de Metas, à criação da Sudene e a elaboração do Plano Trienal. Apesar da sua passagem pelo funcionalismo público nos anos 40, foi a partir da sua transferência²¹ para a Cepal em 1949 – onde trabalhou, sob a chefia de Raúl Prebisch, na elaboração das teses estruturalistas daquele órgão até 1953 – que seu trabalho intelectual e sua contribuição para o pensamento desenvolvimentista começaram a ganhar forma²².

As concepções de Furtado são a expressão de um diálogo que ocorria nas esferas nacional e internacional sobre a questão do desenvolvimento. Suas principais influências teóricas foram List, Keynes, Mannheim e Myrdal, enquanto no cenário nacional foram Caio Prado Jr. e Roberto Simonsen. Cepêda (2005, p. 12) destaca o estreito diálogo entre Furtado e Simonsen, que compartilhavam as expectativas de combate ao atraso, o desejo de consolidação da economia capitalista industrial e o estabelecimento da racionalidade na vida econômica e política. O que une intelectualmente esses autores é “o dilema da constituição de uma sociedade moderna muito além de uma economia moderna”, de acordo com a autora. A questão da modernização aparece como um desafio na obra de Simonsen e é desenvolvido nos trabalhos de Furtado por meio de posicionamentos diante dos temas e questões e da necessidade de traçar estratégias diante dos alvos que iam sendo identificados como obstáculos ao desenvolvimento econômico do país.

Além de estruturalista, Furtado também era um keynesiano. Porém, dado que a macroeconomia keynesiana partia de economias maduras e se aplicava a questões diferentes daquelas encontradas numa economia subdesenvolvida como a brasileira, não fazia sentido a simples aplicação dessa teoria nas análises econômicas do país. O keynesianismo nas obras do autor correspondia a uma derivação de análise macroeconômica e que estava integrada com a análise estruturalista. Isso porque em seus estudos sobre história econômica brasileira e economia brasileira estava presente a noção do mercado interno como um elemento fundamental para a

²¹ Furtado graduou-se em Direito, em 1944, na Universidade do Brasil e no momento seguinte ingressou por concurso no quadro técnico do Dasp. O doutorado em economia na Faculdade de Direito e Ciências Econômicas da Universidade de Paris-Sorbonne feito no período 1946-1948. Em 1948 retorna ao Brasil e entra para o quadro de economistas da Fundação Getúlio Vargas, trabalhando na revista “Conjuntura Econômica”.

²² Em 1953, Furtado concluiu *A economia brasileira*, uma análise estruturalista da história econômica do país. Esse estudo mais tarde, em 1957, após passar por algumas modificações se transformou no seu livro considerado um clássico *Formação econômica do Brasil*.

dinamização da produção e renda. Esse princípio guarda certa analogia com o de multiplicador keynesiano. Outra dimensão do pensamento furtadiano que pode ser entendido como keynesiano diz respeito à questão do planejamento. O sentido apontado aqui é apenas simbólico, uma vez que tanto estruturalistas quanto keynesianos combatiam a ideia de que o sistema econômico tende a um equilíbrio automático e à máxima eficiência, desde que esteja garantida a livre movimentação das forças de mercado.

No que tange aos elementos básicos do enfoque cepalino – conceituação do subdesenvolvimento periférico; identificação e compreensão da industrialização da espontânea e seu significado; entendimento da industrialização periférica como processo histórico problemático; teorização sobre a inflação; e teorização em favor da industrialização, protecionismo e planejamento – a obra de Furtado apresenta análises estruturalistas da inflação, com grande independência da sistematização de autores como Noyola Vásques, Osvaldo Sunkel e Aníbal Pinto, porém o assunto não mereceu a atenção e o mesmo esforço de teorização que pode ser verificado na obra desses autores. Da mesma forma, não se ocupou como Prebisch com a teorização sobre os termos de troca e o protecionismo, sendo que sua defesa do planejamento surge como um corolário da análise da “industrialização problemática”. O maior destaque foi dado à caracterização do subdesenvolvimento como condição da periferia, a análise da constituição da indústria enquanto polo dinâmico da economia brasileira e, por fim, a industrialização periférica como um processo histórico sem precedente histórico e problemático.

Os problemas se expressavam através dos desequilíbrios externos e desproporções setoriais internas; características estruturais que acarretavam, por sua vez, uma permanente tendência à inflação. A solução para esse problema, de acordo com o autor, consistia na superação do subdesenvolvimento, o que ocorreria através do planejamento, entendido como um instrumento básico de combate à inflação. O planejamento surge como indispensável para a eficiência da industrialização num país periférico, em função dos problemas gerados pela sua heterogeneidade estrutural e pela reduzida diversificação do aparelho produtivo. Ainda que Furtado reconheça a estabilidade como objetivo fundamental, aponta para a subordinação dessa a um objetivo mais amplo, que é o desenvolvimento econômico.

Por fim, cabe ressaltar que a obra de Furtado nos anos 50 e início dos anos 60 já continha uma forte preocupação com as questões sociais e apresentava uma defesa das reformas

de base, conforme já foi mencionado anteriormente. Refletia o pensamento de um intelectual que acreditava que o processo de industrialização consistia na solução para os problemas sociais. Além disso, era a visão de um funcionário público cuja carreira estava aberta à ascensão política no interior do Estado, esse entendido como parte indispensável no projeto de desenvolvimento defendido pela corrente da qual fazia parte. Sendo assim, predominou no pensamento de Furtado e dos demais desenvolvimentistas nacionalistas a defesa de medidas de política econômica visando a solução dos problemas sociais.

A preocupação com as questões sociais na obra de Furtado no período anterior a 1964 pode ser entendida a partir de quatro questões distributivas básicas, de acordo com Bielschowsky (2004, p.154). Primeiro, desde o início, a proposta de redistribuição de renda através de tributação sobre as classes ricas, o que resulta na ampliação da poupança nacional e dos investimentos do Estado. Segundo, e fortemente associada à discussão sobre ação fiscal, encontram-se, ainda nos anos 50, observações sobre a relação entre concentração de renda e crescimento econômico, precursoras das teses que surgirão no período pós-64. Terceiro, a partir de 1957, surge a discussão sobre o problema das desigualdades regionais, ligada a questão da região nordeste. Quarto, nos anos 60, encontra-se um posicionamento em apoio a realização de uma reforma agrária.

1.3- A PRODUÇÃO DE IDEIAS E AÇÃO POLÍTICA EM FAVOR DA CAUSA DESENVOLVIMENTISTA NOS ANOS 50 E INÍCIO DOS 60: O INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDOS BRASILEIROS - ISEB

O cenário intelectual brasileiro na década de 1950 contava com pelo menos dois grandes grupos produtores de ideias desenvolvimentistas, como bem observaram Bielschowsky (2004) e Bresser-Pereira (2005). Além dos economistas identificados com as análises estruturalistas da Cepal ou que tiveram nesta instituição um importante referencial – reunidos no item anterior sob a forma de correntes de pensamento desenvolvimentista –, havia outro grupo de intelectuais que

constituiu o Instituto Superior de Estudos Brasileiros²³, o ISEB, “(...) [uma] experiência cultural inovadora na história política brasileira”, nas palavras de Toledo (2005, p.7). Ambos os grupos partiram da descrença em relação ao liberalismo como uma matriz teórica capaz de produzir desdobramentos analíticos capazes de responder adequadamente aos desafios enfrentados pelos países latino-americanos periféricos dentro de um sistema econômico capitalista que se desenvolvia distribuindo desigualmente seus resultados. Dito de outra forma, os dois grupos estavam produzindo uma interpretação nova e, em certa medida complementar, de uma realidade social e econômica que, por ser diferente daquela que deu origem ao instrumental teórico liberal, não permitia a simples aplicação das análises e políticas disponíveis e defendidas pelos outros grupos de intelectuais.

O ISEB foi a instituição de maior presença ideológica no período que se iniciou com o governo de Juscelino Kubitschek. Criado oficialmente em 1955 por iniciativa de Hélio Jaguaribe, teve como primeiro presidente o filósofo Roland Corbisier. Podemos identificar duas etapas durante os anos de existência do instituto. A primeira se encerrou em 1958, em meio a uma crise originada pelas críticas do sociólogo Guerreiro Ramos, membro do grupo, a um livro de Jaguaribe. Como resultado os dois deixaram a instituição, Corbisier permaneceu e no ano seguinte passou a presidência para o também filósofo Álvaro Vieira Pinto (WEFFORT, 2006). Se em seus primeiros anos a principal característica do ISEB era ser uma grande frente intelectual e política, durante a segunda etapa iniciada em 1959 ficaria cada vez mais forte a inclinação à esquerda até 1964, quando o golpe militar decretou também o fim do instituto.

Tomando o auge do desenvolvimentismo ocorrido na década de 1950, temos também a vigência de maior pluralismo no ISEB. Sendo assim, conviviam nele liberais, comunistas, social-democratas, católicos-progressistas, entre outras correntes de pensamento²⁴. Quanto ao aspecto teórico, encontrava-se como integrante do instituto adeptos do marxismo, do existencialismo, da fenomenologia, da sociologia do conhecimento, do historicismo, do culturalismo e de outras

²³ A origem do ISEB é o grupo de intelectuais do Rio de Janeiro e São Paulo que, nos anos de 1952-53, se reunia no Parque Nacional de Itatiaia. O objetivo era formular um projeto de desenvolvimento para o país. Com o intuito de dar continuidade aos estudos e debates iniciados pelo grupo, em 1953 foi criado um órgão privado, o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP), responsável pela edição da revista “Cadernos do Nosso Tempo”.

²⁴ Entre os principais nomes que fizeram parte do quadro dos fundadores do ISEB, além dos já citados: Candido Mendes, Ewaldo Correia Lima, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Anísio Teixeira, Roberto Campos, San Tiago Dantas, Miguel Reale, José Honório Rodrigues, Paulo Duarte e Sérgio Milliet.

vertentes filosóficas. O ponto de convergência desse conjunto tão heterogêneo de orientações teóricas e políticas era a convicção de que apenas o debate e confronto dessas ideias conduziria a formulação de um projeto ideológico comum para o Brasil: o nacional-desenvolvimentismo.

Daqueles anos de conflito aberto entre esquerda e direita, ficaram, em meados da década de 1950, temas intelectuais que se revelaram capazes de conquistar adesões independentes de vinculações políticas imediatas. (...) O decênio de 1950 propiciou aos velhos temas a oportunidade de velhos debates, num contexto democrático que se pretendia duradouro. Tendo surgido nos inícios da crise do Brasil agrário, acham-se agora reforçados por décadas de urbanização, industrialização e do desenvolvimento em fase de entusiástica afirmação nacionalista no país (WEFFORT, 2006, p.303).

A partir do exposto acima podemos compreender que o nacional-desenvolvimentismo isebiano foi concebido como uma ideologia capaz de levar o país, por meio da ação do Estado e de uma política de classes, à superação do atraso socioeconômico e da alienação cultural. O ISEB pretendia criar uma ideologia do desenvolvimento no sentido de “fundar uma escola”, influenciar a vida nacional e, mais especificamente, os atores políticos do país.

É importante ressaltar que este grupo de intelectuais que se reuniu para constituir o ISEB atuava antes de forma independente até que, em 1955, esta instituição passou a ser subordinada ao Ministério da Educação e Cultura. A mudança não foi irrelevante, como ressalta Abreu (2005), pois agora o grupo se encontrava diretamente ligado ao Estado e seus membros passaram a atribuir a si mesmos a função de formuladores de respostas às “necessidades da sociedade” legitimando sua ação política por meio do “saber”, utilizando o acesso ao conhecimento como recurso político. O instituto, a partir do momento em que passou a ser parte da máquina burocrática do Estado, passou a participar ativamente do jogo político do país.

Os intelectuais isebianos, apesar de divergirem em diversos pontos²⁵, tinham em comum a preocupação de formular alternativas políticas no sentido de promover o desenvolvimento nacional. A partir dessas formulações que estavam reunidas sob a orientação da ideologia nacional-desenvolvimentista, esse grupo passou a atuar no sentido de tentar influenciar os centros de decisão política e, dessa maneira, converter suas propostas em orientações gerais para as políticas de desenvolvimento econômico nacional. Da perspectiva da constituição de uma visão desenvolvimentista, esse grupo de intelectuais foi então capaz de contribuir com aquilo que a Cepal estava impedida de fazer por definição, isto é, a ação política que uma instituição técnica ligada as Nações Unidas estava impossibilitada de desempenhar ficou, no caso brasileiro, a cargo do grupo de intelectuais que estava reunido no ISEB e que contava com a legitimidade do acesso ao conhecimento e com a legitimidade política de fazer parte do aparato burocrático estatal.

Dessa forma, o “nacional-desenvolvimentismo” isebiano e o estruturalismo cepalino com forte entrada entre os economistas brasileiros das correntes desenvolvimentistas, cada uma a seu modo, com seus alcances e limitações, convergiram para formar a primeira versão da interpretação desenvolvimentista do Brasil. Essa corresponde ao conjunto das contribuições dadas pelos autores do ISEB e ao primeiro “ciclo do pensamento desenvolvimentista” formado pelo o ideário desenvolvimentista apresentado pelos economistas pertencentes as três correntes identificadas com esse pensamento, cujo ponto principal é a defesa do desenvolvimentismo²⁶ enquanto projeto econômico e político para o país, ainda que houvesse divergências entre as correntes e autores a respeito de algumas medidas de política econômica.

²⁵ De acordo com Toledo (1997; 2005), dentro do ISEB além das divergências teóricas também se travava uma luta ideológica. Enquanto Hélio Jaguaribe, líder intelectual do grupo até o final de 1958, postulava a hegemonia da burguesia industrial no processo de desenvolvimento nacional, autores como Werneck Sodr e e Vieira Pinto entendiam que a ideologia nacional-desenvolvimentista deveria ter as massas populares como setores hegemônicos. Para esses autores a luta, a luta pelo socialismo – após a consolidação do capitalismo industrial em bases nacionais – se imporia a partir do avanço das lutas sociais dos trabalhadores.

²⁶ Desenvolvimentismo é, de acordo com Bielschowsky (2004, p.7) a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo próprio projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação a pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente.

O componente “nacionalista” presente no projeto político isebiano não foi o que prevaleceu na orientação do desenvolvimento brasileiro, conforme a própria realidade tratou de provar. No entanto, ele exerceu um papel importante ao amortecer as tensões sociais através da negação dos conflitos de classe existentes, tendo como objetivo maior o desenvolvimento econômico do país. A este elemento deve ser somado o quadro político-institucional do período, analisado por Nunes (2003) através de padrões institucionalizados de relações, por ele denominados de “gramáticas” políticas, que estruturaram os laços entre Estado e sociedade. Trata-se do clientelismo, do corporativismo, do insulamento burocrático e do universalismo de procedimentos, que passariam a coexistir e a se inter-relacionar²⁷. Exceto pelo primeiro²⁸, os demais se organizaram a partir da década de 1930 com o governo Vargas.

O compromisso que emergiu em cada governo com uma dada combinação dessas quatro gramáticas – como nos governos de Vargas e JK nos quais as combinações desses elementos ofereceram excelentes resultados em termos políticos e econômicos – viabilizou a construção de um Estado nacional e a ocorrência de um vigoroso processo de industrialização. No quadro político de caráter fortemente populista vigente durante todo período a partir de 1930 até o golpe de 1964, a manutenção das estruturas de poder dependia da acertada combinação desses padrões institucionais, bem como do êxito de uma solução política de compromisso que, de um lado, atendesse aos interesses econômicos e políticos dos diferentes setores dominantes da sociedade, uma vez que o período é marcado por um Estado de compromisso²⁹ entre os setores agroexportador, financeiro, industrial e mercantil. Por outro lado, esse arranjo dos setores dominantes deveria permitir não apenas manipular as gramáticas apontadas de forma a permitir o desenvolvimento econômico do país, como também deveria garantir espaço nesse processo para a participação das massas urbanas – ainda que de forma limitada – no processo político e na renda nacional.

²⁷ Essas quatro “gramáticas” dividiam o trabalho de manter os vínculos entre sociedade e Estado: o clientelismo e o corporativismo são instrumentos de legitimidade política; o insulamento burocrático era a forma através da qual as elites modernizadoras (burocracia e empresários) promoveram o desenvolvimento; o universalismo de procedimentos tratava-se da afirmação lenta de um regime burocrático racional-legal no país que eventualmente era democrático (NUNES, 2003).

²⁸ O clientelismo faz parte da história brasileira e pode se apresentar sob as formas de patrimonialismo e fisiologismo.

²⁹ A noção de “Estado de compromisso” desenvolvida por Weffort (1980) visa compreender a natureza social do Estado que emergiu com a crise e a Revolução de 1930; dotado de particular autonomia, fundada na incapacidade hegemônica dos múltiplos setores dominantes (oligárquicos e industriais).

Bresser-Pereira (2003; 2005) afirma que os dois grupos, ISEB e Cepal, possuíam interpretações semelhantes sobre o subdesenvolvimento da região e também compartilhavam o entendimento de que o desenvolvimento deveria ser o resultado de uma estratégia nacional definida com a participação da burguesia nacional – grupo central na visão dos isebianos – e da burocracia estatal, grupos fundamentais na manutenção do Estado de compromisso que vigorou no período. O autor aponta um conceito de desenvolvimento comum a Cepal e ao ISEB demonstrando a semelhança das posições dessas duas instituições em relação ao tema:

Podemos, assim, completar o conceito de desenvolvimento do ISEB e da CEPAL: é o processo de acumulação de capital, incorporação de progresso técnico e elevação dos padrões de vida da população de um país, que se inicia com uma revolução capitalista e nacional; é o processo de crescimento sustentado da renda dos habitantes de um país sob a liderança estratégica do Estado nacional e tendo como principais atores os empresários nacionais. O desenvolvimento é nacional porque se realiza nos quadros de um Estado nacional, sob a égide de instituições definidas e garantidas pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 213).

O ISEB se constituiu, conforme observa Toledo (1997) em seu trabalho crítico sobre a produção teórica isebianas, num aparelho ideológico do Estado e enquanto tal, numa fábrica de ideologias. A “ideologia do desenvolvimento” apesar de não constar dos regulamentos e estatutos da instituição, esteve presente na maioria de suas publicações e em todas as definições de ordem programática. No primeiro artigo do regulamento do instituto constava, porém não de forma declarada, a defesa da ideologia do nacional-desenvolvimentismo:

O ISEB [...] é um centro permanente de altos estudos políticos e sociais de nível pós universitário que tem por finalidade o estudo, o ensino e a divulgação das ciências sociais, notadamente da sociologia, da história, da economia e da política, especialmente para o fim de aplicar as categorias e os dados dessas

ciências à análise e à compreensão crítica da realidade brasileira visando à elaboração de instrumentos teóricos que permitam o incentivo e a promoção do desenvolvimento nacional (Regulamento Geral do ISEB – Decreto nº 37.068; 14/07/1955, *apud* TOLEDO, 1997, p. 42).

Toledo (1997) lembra que a produção científica e a pesquisa teórica da instituição estiveram subordinadas ao projeto de desenvolvimento nacional. O caráter ideológico que os estudos produzidos adquiriram jamais foi reconhecido e nem poderia, uma vez que não poderia ser admitido que o Estado fosse o promotor de ideologias. Para o pensamento oficial, as ideologias, independente de seus matizes, carregavam consigo estigmas e marcas como parcialidade, desarmonia e luta social que deveriam ser evitadas. Na prática, porém, aceitou-se que uma instituição criada pelo Estado promovesse uma ideologia determinada; a ideologia do nacional desenvolvimentista.

Há duas razões que justificariam esta aparente contradição, na visão de Caio Navarro de Toledo. Em primeiro lugar, de acordo com o estatuto da instituição o ISEB, apesar de vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), tinha autonomia e liberdade de opinião e pesquisa. Esta autonomia relativa permitia ao Estado não se comprometer com determinadas posições e direções tomadas pelo instituto, inclusive quando este promovia através de seus estudos uma ideologia de caráter desenvolvimentista. Em segundo lugar e destacada como a principal razão para o que o autor chamou de “permissividade ideológica” por parte do Estado, está o fato de que a ideologia patrocinada pelo ISEB representava os “interesses gerais” da nação. Sendo assim, estariam superados os estigmas a serem combatidos de acordo com o discurso oficial. A ideologia nacional-desenvolvimentista seria um caso modelar, ou dito de outra maneira, uma ideologia “acima de qualquer suspeita”.

Outro ponto importante relacionado à questão da defesa da ideologia do desenvolvimento está relacionado ao posicionamento do instituto quanto ao lugar e a importância das ideologias. Enquanto instituição, o ISEB negou radicalmente a tese do “fim” ou “declínio” das ideologias no mundo atual. A maioria dos isebianos afirmavam que os países que ingressaram no processo de desenvolvimento encontravam-se num momento político e ideológico. No caso das formações sociais subdesenvolvidas, esses autores argumentavam que as ideologias nem

foram superadas, nem estariam em declínio, estes países estavam no momento de elaborar novas ideologias. Sendo assim, os autores proclamaram o nacionalismo como ideologia autêntica ou verdadeira do atual momento histórico e, para tanto, tinham como pressuposto teórico uma determinada compreensão da estrutura das relações de classe na sociedade brasileira no período posterior a 1930³⁰. Entretanto, sua principal contribuição foi na promoção da “ideologia do desenvolvimento”.

O ISEB foi um dos principais centros de elaboração da ideologia nacional-desenvolvimentista que marcou todo o processo político brasileiro durante a década de 1950 até o golpe militar que derrubou o presidente João Goulart em 1964. Os intelectuais que passaram por essa instituição tiveram em comum a preocupação de formular alternativas políticas para o desenvolvimento brasileiro e, a partir dessas formulações, buscaram influenciar os centros de decisão política. Entretanto, os procedimentos inicialmente utilizados com essa finalidade – cursos, conferências e estudos – se mostraram ineficazes e foi a partir daí que a instituição se aliou a outros grupos que se encontravam na periferia dos centros de poder e passou a utilizar a pressão para que fossem adotadas as soluções propostas, apresentadas então como a “única” via possível para o desenvolvimento do país (ABREU, 2005). As mudanças de procedimentos, porém, não resultaram em sucesso no que diz respeito ao principal objetivo da instituição, isto é, influenciar e participar diretamente da formulação das políticas de desenvolvimento através do acesso direto aos centros de poder.

Um fator preponderante na determinação do insucesso do ISEB em ascender aos centros de decisão e orientar a condução política do desenvolvimento do país é apontado por Abreu (2005), quando qualifica o grupo de intelectuais do instituto e suas ligações com a nova tecnocracia que estava se formando no país na década de 1950 para organizar e comandar o processo de industrialização acelerada a partir da montagem de um corpo técnico qualificado dentro do Estado. Neste processo, as oportunidades profissionais para os intelectuais na burocracia estatal se ampliaram, com o surgimento de novas categorias de especialistas atuantes na administração, como economistas, sociólogos e técnicos em administração. Surgiu nesse

³⁰ Toledo (1997) ressalta que os isebianos pretendiam dispor de teorias das classes e das contradições sociais que fundamentariam e legitimariam a prática ideológica nacional-desenvolvimentista, núcleo do pensamento do instituto durante o governo JK. Contudo, nos trabalhos desses autores não se encontra um tratamento rigoroso, do ponto de vista teórico ou empírico, do problema das classes sociais que era tratado a partir de esquemas sumários e simplistas.

período a figura do assessor técnico, que passaria a desempenhar papel relevante na elaboração de soluções racionais para o desenvolvimento.

Nesse quadro, houve uma redução da influência dos intelectuais de formação essencialmente humanística em benefício da ascensão dos *experts* e dos tecnocratas. Esses profissionais eram formados nas instituições criadas com o objetivo de melhorar a qualificação do pessoal que deveria trabalhar nos órgãos de governo. Sendo assim, a formação desses profissionais se deu na Fundação Getúlio Vargas (FGV), que atuava nas áreas de economia e administração, na USP, que se concentrava na formação de um dos principais grupos na área de ciências sociais e que produziu estudos sobre a sociedade industrial que se formava no país. Além disso, as primeiras faculdades de economia começaram a surgir no país na década de 1940 e foram organizadas por engenheiros e advogados, aqueles que até então eram os responsáveis por exercer as atividades relacionadas à área econômica. Essa mudança na formação intelectual dos profissionais da burocracia certamente influenciou as análises produzidas pelos economistas a respeito das questões relativas ao desenvolvimento nacional, como a inflação, a participação do capital estrangeiro no processo, entre outros.

Além disso, pode ser apontado como um elemento de diferenciação na seleção dos profissionais que iriam trabalhar nos órgãos responsáveis pela formulação da política econômica dos anos 50 e 60. Para isso basta ver os principais nomes do período, sua atuação política na orientação das políticas desenvolvimentistas e sua formação. Os economistas desenvolvimentistas nacionalistas do setor público, que ocuparam importantes cargos nos centros de decisão no auge do desenvolvimentismo no governo JK, são o melhor exemplo dessa diferenciação.

Esses nomes estiveram ligados a outro fator que acelerou a formação de quadros técnicos altamente especializados e, assim, permitiu a introdução de novos métodos de trabalho na área do planejamento da economia pelo Estado. Esses são os casos das missões estrangeiras realizadas em parceria com o governo brasileiro, como a Missão Abbink (1948) e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951). Em ambos os casos um grupo de técnicos e economistas norte-americanos e brasileiros se reuniram para analisar os fatores que promoviam o desenvolvimento econômico nacional e elaborar projetos que viabilizassem esse processo por meio de investimentos de ordem pública e privada. A participação de técnicos e economistas

brasileiros nessas missões foi fundamental para a formação de um novo modelo burocrático e para a montagem dos planos econômicos, em que novos métodos mais racionais foram introduzidos no tratamento da questão do planejamento e das políticas para o desenvolvimento.

Nesse sentido é importante lembrar o papel desempenhado pela Cepal, que através dos métodos utilizados na análise dos problemas do desenvolvimento da região, contribuiu de maneira significativa para elevar o nível das assessorias dos governos dos países da região num quadro de transformação das estruturas de competência. Na década de 1950, a Cepal realizou cursos como os de Planificação do Desenvolvimento Econômico, formando economistas que mais tarde atuavam em órgãos governamentais como a SUMOC, o Banco do Brasil e o BNDE (ABREU, 2005).

Os intelectuais do ISEB, embora mantivessem ligações com essa nova tecnocracia que estava se formando nos anos 50, não era parte integrante desse grupo. Entre as razões que podem ser apontadas para essa diferenciação entre os dois conjuntos de intelectuais está a formação dos isebianos; essencialmente humanístico-jurídica. A maior parte dos integrantes do ISEB tinha como preocupações intelectuais a sociologia, a história, a economia, a filosofia, a política e a cultura. Além disso, nem todos dominavam o “saber” técnico que o processo de desenvolvimento acelerado passava a exigir como condição para aqueles que pretendiam se credenciar a propor soluções aos problemas que surgiam ao longo do processo. Assim, faltava a esses intelectuais a condição instrumental necessária à participação nos conselhos de governo como formuladores da política do desenvolvimento – objetivo maior do grupo.

De acordo com Abreu (2005), o intelectual do ISEB pode ser considerado como um tipo de “intelectual de transição”, isto é, correspondente à passagem de uma sociedade agrária, em que a formação intelectual era valorizada enquanto instrumento de manutenção dos valores e padrões culturais tradicionais, para uma sociedade moderna e industrial, em que o domínio da tecnologia e o conhecimento especializado são os valores almejados. Por fim, a autora pondera que apesar de ter atingido amplos setores da opinião pública e ter tido acesso a setores da burocracia civil e militar,

[o ISEB] não logrou influenciar os centros de tomada de decisão na dimensão necessária à adesão ao seu projeto de desenvolvimento. As razões desse insucesso devem ser relacionadas à posição ocupada pelos membros do grupo no conjunto da intelectualidade brasileira, às condições sociais do país e à etapa em que se encontrava a industrialização. No momento mesmo da constituição do ISEB, ocorriam mudanças na sociedade que levaram à imposição da voz do técnico, do especialista, do *expert*, em detrimento do intelectual humanista, na definição do tipo de desenvolvimento a ser implementado (ABREU, 2005, p. 115).

O insucesso do ISEB como um participante ativo nas decisões relativas ao projeto de desenvolvimento implementado pelo governo JK não invalidam suas contribuições teóricas e analíticas para a compreensão do processo, principalmente no que diz respeito a valorização do componente nacional e a defesa da ideologia desenvolvimentista. Ao longo dos anos 50, o descolamento das políticas postas em prática em relação ao projeto de desenvolvimento original do governo provocaram mudanças na instituição e nos demais grupos que pensavam o desenvolvimento econômico e o peso do elemento nacionalista foi preponderante para tais mudanças. No próprio ISEB a contradição entre a política do governo e as ideias defendidas pelo grupo, isto é, a percepção que a política do governo JK era desenvolvimentista, mas não nacionalista nos termos defendidos pelos isebianos culminou numa crise que atingiu a instituição em 1958/59 que resultou na saída dos nomes de maior prestígio do instituto.

Se num primeiro momento podia ser identificada no interior da máquina do Estado uma grande corrente desenvolvimentista, formada pelos militares da Escola Superior de Guerra (ESG), os membros do ISEB e o grupo de técnicos da administração civil, entre eles os economistas identificados como pertencentes à corrente desenvolvimentista do setor público, cujo ponto em comum era o reconhecimento da necessidade de acelerar o desenvolvimento econômico, as clivagens que já se apresentavam entre esses grupos não tinham maior importância do que esse objetivo comum. Porém, as divergências foram ganhando contornos mais nítidos e também relevância a partir da divisão entre os nacionalistas e os não-nacionalistas. Mais tarde, com a radicalização do discurso do governo Goulart no início dos anos 60, o “último ISEB” se deslocou para a esquerda com a saída dos “desenvolvimentistas”, tornando-se mais homogêneo e perdendo uma das suas principais características, o ambiente plural para o debate de ideias. Além

disso, as forças de oposição já se organizavam em torno do golpe militar e a ESG passava a apresentar vínculos com o Instituto Superior de Estudos Brasileiros³¹ (IPES), uma instituição que visava constituir-se numa espécie de anti-ISEB.

O início da década de 1960, no período que precedeu o golpe militar, foi marcado pela luta ideológica de dois aparelhos ideológicos e que desempenharam um papel ativo no processo político nesse período, por um lado, o ISEB enquanto aparelho ideológico do Estado e que defendia a legitimidade da ideologia nacional desenvolvimentista, e, por outro, o que Dreifuss (2008) chamou de complexo IPES/IBAD/Conclap, os aparelhos ideológicos das classes dominantes que já estavam presentes desde o final do governo JK e que combatiam as forças políticas ligadas ao nacional-desenvolvimentismo e ao populismo de JK e João Goulart. O resultado desse combate foi a derrota do ISEB, extinta como instituição cultural de Estado com o golpe, e a vitória do IPES e das forças políticas que o comandavam e passaram a exercer o poder com os militares a partir de 1964.

É importante destacar que a derrota dos intelectuais do ISEB representa o enfraquecimento do componente nacionalista no projeto de desenvolvimento que seria levado a frente pelos militares. Esse mesmo movimento pode ser percebido entre as correntes de pensamento desenvolvimentistas apresentadas no item anterior desse capítulo. Alguns de seus principais representantes que enxergavam no capital estrangeiro um papel importante no desenvolvimento do país – especialmente aqueles apresentados como desenvolvimentistas do setor privado e não-nacionalistas do setor público – encontrariam entrada nos governos militares que se sucederam até o início dos anos 80 e cuja marca também foi o desenvolvimento econômico do país, porém sobre bases diferentes daquelas descritas pelos autores até então identificados com o desenvolvimentismo.

Diante de uma nova realidade política e de um cenário econômico que sofrerá abalos mais adiante, os intelectuais alinhados com o pensamento desenvolvimentista promoverão mudanças em suas posições, respondendo inclusive as transformações da realidade socioeconômica, o que resultará no chamado “segundo ciclo” do pensamento desenvolvimentista que trata dessa produção intelectual entre 1964 e 1980. Nesse segundo momento, as categorias

³¹ O IPES juntamente com o Instituto Brasileiro da Ação Democrática (IBAD) e o Conselho Superior das Classes Produtoras (Conclap) se constituía naquilo que Toledo (2005) chamou de “partido da burguesia associada”.

que davam conta de organizar a diversidade dessa produção passam por mudanças com o objetivo de captar os principais movimentos que ocorrem em um ambiente onde não há liberdade para o debate de ideias, mas o pensamento desenvolvimentista nem por isso deixa de acompanhar e responder ao dinamismo do capitalismo brasileiro através de análises e críticas à política econômica oficial com a proposição de alternativas para o desenvolvimento do país.

O período 1964-1980, tratado como “segundo ciclo” desenvolvimentista, bem como o posicionamento dos intelectuais diante desse novo cenário, será o tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2 – O SEGUNDO CICLO DESENVOLVIMENTISTA: O MODELO DE DESENVOLVIMENTO “PERVERSO” DOS MILITARES

Durante o período que vai de 1961 até o golpe militar de 1964, houve forte instabilidade política no país, mobilização em torno das reformas sociais, grandes dificuldades de ordem monetária, financeira e cambial e, a partir de 1962, significativas quedas nas taxas de crescimento do produto e emprego. Como reflexo dessa conjuntura, do maior grau de politização da sociedade e do fato da industrialização e de sua ideologia – o desenvolvimentismo – já estarem razoavelmente maduras e consolidadas, o pensamento desenvolvimentista passou por uma crise que não tinha como horizonte sua completa superação, mas a necessidade adequação aos novos tempos e para tanto, de um período de ajustes e reformas. O projeto de desenvolvimento posto em prática até então passou a ser questionado principalmente em três aspectos: (i) na sua sustentação macroeconômica; (ii) na composição de capitais (público, privado nacional e estrangeiro) que o sustentava; e (iii) na questão social, notadamente a reforma agrária e a distribuição de renda.

O otimismo do período anterior – do auge do desenvolvimentismo (1956-1961) – foi substituído pelo ceticismo e por questionamentos em relação ao projeto de desenvolvimento com base em avaliações sobre as dificuldades de sustentar as altas taxas de crescimento econômico. O alcance social dos benefícios desse modelo que vinha sendo elaborado e implementado desde a década de 1930 também foram questionados, porém havia partidários de que as reformas de base se faziam necessárias e eram parte da solução da crise do projeto desenvolvimentista. Os problemas de inflação, balanço de pagamentos e financiamento do crescimento ganharam espaço nesse debate, assim como a definição da participação nos benefícios sociais do processo de crescimento, no qual se incluíram as questões distributivas e, principalmente, a reforma agrária.

Tinha início então uma ampla avaliação da experiência desse período – o primeiro ciclo desenvolvimentista – e das perspectivas para o desenvolvimento da economia numa nova fase de crescimento acelerado. Combinava-se a ênfase nos problemas de curto prazo, característicos da crise conjuntural vivenciada no início dos anos 60, com a ênfase no problema mais geral de introdução de mudanças básicas no padrão de crescimento, típica da crise estrutural o que

passava a ser apontado por uma parte dos analistas. Esta última foi reforçada pela presença do elemento ideológico no cenário brasileiro, sintetizado na noção de nacionalismo, que estimulou o debate sobre a afirmação econômica e política da nação e contribuiu para incentivar o debate sobre as mudanças de rumo da economia brasileira.

No cenário ideológico do início da década de 1960 ganhava espaço um novo projeto de desenvolvimento, estimulado pelas campanhas reformistas e subordinado fortemente a ideia de nação que, dentro das estruturas institucionais existentes, encontraria grandes obstáculos a sua continuidade. Do ponto de vista econômico, o crescimento estava comprometido por profundos desequilíbrios fiscais e monetários, o que exigia uma reforma fiscal e financeira, além da reforma administrativa que partia da avaliação de que o Estado não estava preparado para enfrentar as exigências que a economia do país requeria para avançar no processo de desenvolvimento. Para alguns analistas, deveria ser estabelecido também pelo Estado um limite para as atividades das empresas estrangeiras no país – que desde o governo JK tornara-se um novo componente na realidade industrial brasileira – sobre pena das empresas nacionais perderem espaço em diversos setores. Do ponto de vista social, os graves problemas de desemprego e pobreza de uma grande parcela da população e em várias regiões do país apenas poderiam ser resolvidos com uma reforma na estrutura agrária e uma melhor distribuição de renda. A recessão de 1963 acentuou o ceticismo existente em relação à continuidade do projeto desenvolvimentista nos padrões em que vinha sendo implementado desde a década de 1950.

O debate em torno das saídas para crise do desenvolvimentismo ocorreu em meio a uma crise de ordem política e econômica no país. No plano político, o curto período entre a eleição presidencial de 1960 e o golpe militar foi marcado pela instabilidade política resultante das contradições da democracia populista acentuadas ao longo do conturbado governo de João Goulart³², que assumiu após a renúncia Jânio Quadros³³. Nesse período a democracia e o

³² João Goulart foi reeleito com 38% dos votos para o cargo de vice-presidente na eleição de 1960. Apontado como principal herdeiro político de Getúlio Vargas e presidente do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), contou também com o apoio do PSD (Partido Social Democrático). Goulart em sua campanha ressaltou a necessidade de mudanças econômicas e sociais por meio de um programa de reformas.

³³ Na eleição presidencial de 1960, Jânio Quadros obteve uma indiscutível vitória com 48% dos votos. A carreira política de Quadros havia sido rápida e construída à margem do sistema partidário. Embora sua candidatura estivesse ligada ao PTN (Partido Trabalhista Nacional), a vitória deve ser creditada ao apoio recebido pela UDN (União Democrática Nacional), principal partido de oposição aos dois partidos criados por Vargas no final do Estado Novo. Quadros teve a sua campanha centrada em uma crítica moralista da corrupção e da ineficiência burocrática.

conjunto de reformas – entendidas como necessárias pelos desenvolvimentistas – eram vistos como objetivos políticos conflitantes, uma vez que diferentes coalizões políticas formaram-se em torno de cada um desses objetivos, e a solução de compromisso entre os vários grupos (governo, oposição, empresários e trabalhadores) foi se tornando inviável com a radicalização das posições.

De acordo com Ianni (1988) o colapso do populismo ocorreu pela incompatibilidade da democracia com a crise econômica, considerando que os dilemas com os quais se defrontou a democracia populista no país foram o resultado do encerramento de um ciclo de aplicação do modelo de desenvolvimento (“modelo getuliano”). Figueiredo (1994) aponta dois dos principais obstáculos para uma solução negociada que teriam levado a formação de uma ampla coalizão antidemocrática – anti-Goulart – que resultou no golpe militar de 1964. Em primeiro lugar, a estrutura do conflito político, que em diferentes momentos apresentou um quadro de possibilidades e dilemas³⁴ que contribuíram para o fracasso na formação de uma ampla coalizão em que se equilibrassem a manutenção das regras democráticas e as mudanças socioeconômicas.

Em segundo lugar, havia os limites impostos pela grave crise econômica do início dos anos 60. No final de 1962 foi apresentado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social elaborado sob a coordenação do ministro extraordinário do Planejamento Celso Furtado como resposta à deterioração externa e ao aumento da inflação. O plano, cuja administração coube ao ministro da Fazenda San Tiago Dantas, procurou estabelecer regras e instrumentos rígidos para o controle do déficit público e do crescimento da inflação. As linhas-mestras do plano mesclavam ingredientes do receituário ortodoxo acerca do controle inflacionário com pontos típicos das interpretações estruturalistas da escola cepalina, da qual Furtado era um dos mais notáveis representantes.

³⁴ Esses fatores se fizeram presentes ao longo do período, como nos episódios de agosto de 1961, quando a mudança do regime para o parlamentarismo manteve a democracia, mas teve como ponto determinante o apoio dos conservadores que passaram a ter maior controle sobre a direção e o ritmo das mudanças implementadas pelo governo de Goulart. Outro momento é a eleição de 1962 e a realização do plebiscito para o retorno ao presidencialismo. Apesar da ampliação das forças pró-reformas no Congresso e do retorno do regime presidencialista, as reformas avançariam mais lentamente por depender da aprovação de um Legislativo com perfil conservador. Foi também entre anos de 1961 a 1964 que se deu a atuação política crescente de órgãos como o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), a Liga Democrática Radical (LIDER), a Patrulha Auxiliar Brasileira (PAB), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), entre outros. No início de 1964 a radicalização já dominava a cena política, com a direita responsabilizando o presidente por fomentar a revolução e parte da esquerda criticando a “política conciliatória” de Goulart (FIGUEIREDO, 1994).

O receituário proposto, embora gradualista, era semelhante ao de outros programas de estabilização adotados no passado e contava com a correção de preços defasados, redução do déficit público e controle da expansão do crédito ao setor privado. O fracasso das negociações de Dantas em Washington em torno do reescalonamento dos pagamentos da dívida externa e de ajuda financeira; as pressões políticas de setores da esquerda que denunciavam o caráter recessivo da política econômica e a submissão dos interesses nacionais aos interesses norte-americanos; somados a outros fatores fizeram com que Goulart desse os primeiros sinais de ter desistido de seus esforços de conciliação dos objetivos estratégicos, isto é, as reformas de base combinadas com a estabilização econômica. Em junho de 1963, com o fracasso do plano econômico e buscando atrair o apoio de setores conservadores e empresariais, foi feita uma reforma ministerial em que foram substituídos, entre outros nomes, os ministros responsáveis pelo plano, com a entrada de Carvalho Pinto para a Fazenda, no lugar de Dantas, e a extinção do Ministério do Planejamento com a saída de Furtado (ABREU, 1992).

A fragilidade do governo tornou-se evidente quando Carvalho Pinto foi substituído por Ney Galvão na Fazenda, em dezembro de 1963. A constante troca de políticos em cargos importantes do governo era uma clara demonstração de que Goulart não dispunha mais de capital político para montar uma coalizão que lhe proporcionasse o mínimo de governabilidade. No início de 1964, o presidente deu demonstrações da impossibilidade de manter o equilíbrio entre os radicais de esquerda e os conservadores. Em janeiro, após relutar, regulamentou a lei sobre capitais estrangeiros³⁵ e, em março, compareceu ao comício organizado pelas forças de esquerda³⁶. A partir desse momento a radicalização alcançou seu ponto máximo com as forças conservadoras mobilizando maciçamente a classe média e explicitando o isolamento político de Goulart, a debilidade de seu apoio militar e de sua base de sustentação política, isto é, as organizações de esquerda e grande parte dos sindicatos.

No final de março, as resistências que ainda existiam nas Forças Armadas quanto a remoção de Goulart do poder foram vencidas pela fraqueza do governo diante da Revolta dos

³⁵ A lei limitava a remessa a 10% dos capitais registrados e impedia a remessa de lucros associados a reinvestimento.

³⁶ O Comício da Central do Brasil contou com a assinatura de decretos que determinavam a encampação das refinarias estrangeiras e a desapropriação de terras beneficiadas por investimentos públicos.

Marinheiros³⁷ e, por fim, pela presença na reunião de sargentos em que Jango discursou em favor das reformas de base e invocou o apoio dos militares. Em 31 de março de 1964 teve início a rebelião militar que contou com o apoio do empresariado, da grande parte da classe média e respaldo ou omissão da maioria parlamentar e pôs fim a Terceira República, dando início ao período de duas décadas de governos militares no país. Por fim, o golpe de 1964, não apenas não encerrou o desenvolvimentismo, como o reforçou como ideologia dominante no pensamento econômico e em outras áreas do pensamento social do país. Dessa forma, também foi reafirmada a modernização conservadora como o caminho pelo qual o capitalismo continuaria a se desenvolver e a modernidade avançaria no Brasil.

2.1- A CRISE DO DESENVOLVIMENTISMO E A CONTINUIDADE DO DEBATE DESENVOLVIMENTISTA APÓS O GOLPE DE 1964

A partir do golpe militar, a história da evolução das ideias sobre o modelo de desenvolvimento capitalista no Brasil acompanhou a tendência dos demais países latino-americanos, isto é, os economistas e intelectuais que se opunham ao regime militar no país passaram a formular suas ideias de forma mais acabada tratando de demonstrar que a política oficial estava se distanciando do projeto desenvolvimentista original e de seus desdobramentos e avanços. Em outros termos, esses economistas estavam formulando o projeto de “desenvolvimento, distribuição de renda e justiça social” em novos modelos de interpretação do

³⁷ Esse episódio fez parte da conjuntura de radicalização ideológica que culminou no golpe de 1964. Tratou-se um motim dos marinheiros ocorrido em 25 de março de 1964. Constituiu-se em uma assembleia de mais de dois mil marinheiros de baixa patente, realizada no prédio do Sindicato dos Metalúrgicos, no Rio de Janeiro. Eles exigiam melhores condições para os militares e também pediam apoio às reformas de base propostas por Goulart. O então ministro da Marinha, Sílvio Mota ordenou a prisão dos líderes do movimento. Os fuzileiros, porém, juntaram-se ao movimento. Pouco depois da recusa do comandante Aragão em debelar o movimento, Jango expediu ordens proibindo qualquer invasão da assembleia dos marinheiros e exonerou o ministro Mota. No dia seguinte, 26 de março, o ministro do trabalho Amauri Silva negociou um acordo, e os marinheiros concordaram em deixar o prédio pacificamente. Logo em seguida, os líderes do movimento foram presos por militares, sob a acusação de motim. Horas depois, porém, o presidente anistiou os amotinados, criando um forte constrangimento entre os militares diante da imprensa e sociedade, o que agravou a crise militar.

desenvolvimento do capitalismo: os modelos de dependência e estagnacionismo. Ao mesmo tempo tratavam de denunciar que as políticas empreendidas pelos militares não faziam parte desse projeto, o que não significa que os militares tenham rompido com todo tipo de projeto filiado ao desenvolvimentismo. Ao contrário, não há dúvida de que praticaram uma política econômica desenvolvimentista até a crise dos anos 80, buscando a continuidade da formação de uma ampla e integrada economia industrial por meio do planejamento e forte intervenção estatal.

A principal questão com a crise do desenvolvimentismo no início dos anos 60 deixou de ser a proposição de uma nova estratégia de desenvolvimento que rompesse definitivamente com o projeto desenvolvimentista, mas a definição dos caminhos da economia industrial brasileira que teria nascido com insuficiências institucionais e distorções sociais graves. Este era um momento de redefinição temática, em que os economistas e intelectuais que pensavam o desenvolvimento se realinharam tendo em vista aspectos políticos e ideológicos que ainda não tinham sido levados em consideração. Até esse momento, o pensamento econômico estava politicamente engajado na discussão do processo de industrialização brasileira, ponto que nesse momento não estava mais em debate, até por ter sido posto em prática com sucesso no período correspondente ao primeiro ciclo de desenvolvimento.

Em termos de pensamento e trabalho temos casos de parcerias e fragmentações como, por exemplo, à direita do quadro político, entre os neoliberais e os desenvolvimentistas não nacionalistas e, em certa medida, também os desenvolvimentistas do setor privado que passaram a trabalhar juntos. O caso exemplar dessa parceria entre integrantes das vertentes do primeiro ciclo desenvolvimentista nesse segundo momento é o trabalho conjunto de Bulhões e Campos como ministros da Fazenda e Planejamento, respectivamente, do primeiro governo militar. Por outro lado, temos à esquerda do quadro político o exemplo oposto, com as esquerdas divididas em uma série de tendências e organizações (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2008).

Dentre as correntes de pensamento econômico definidas por Bielschowsky (2004) a partir do conceito de desenvolvimentismo para o período 1930-1964 podemos afirmar que a corrente neoliberal³⁸ e a desenvolvimentista nacionalista foram as principais expressões do

³⁸ A corrente neoliberal tinha como características fundamentais: (i) a defesa da redução da intervenção estatal na economia com exceção nas questões de comércio externo e políticas sociais básicas, eram opositores da estatização da economia e defendiam a atração do capital estrangeiro para investimentos em infraestrutura; (ii) a priorização das

pensamento econômico até o início dos anos 60. O período correspondente ao segundo “ciclo desenvolvimentista”, que compreende os governos militares e termina com uma crise econômica e política que se arrasta pela década de 1980, assistiu a uma disputa entre duas correntes desenvolvimentistas reorganizadas internamente e que contou também com adesões de outros grupos, em primeiro plano, e a permanência das vertentes neoliberal e socialista, porém desempenhando um papel secundário no debate, o que não significou que as proposições e críticas desses grupos não tenham influenciado as discussões entre duas principais correntes em alguma medida.

Foi a concepção do Plano Trienal, como apontado por Bielschowsky (2004), uma evidência das transformações que estavam acontecendo no pensamento econômico brasileiro³⁹. Sob a pressão dos desequilíbrios monetários e financeiros e das evidências de que a miséria resistia ao avanço da industrialização e crescia nas cidades, o plano teria se voltado para os problemas econômicos de natureza conjuntural – tratados a partir de uma perspectiva histórica e estrutural – e, por outro lado, para os problemas sociais e institucionais, a partir da revisão e reavaliação do processo de desenvolvimento. Dessa forma, as questões relativas ao planejamento e a execução de inversões necessárias à implantação do setor industrial – vista como suficiente para promover o bem-estar social até aquele momento – que nuclearam o pensamento econômico nos anos 50 perderam força diante do quadro político e econômico dos anos 60. Em outros termos, o poder de atração do projeto desenvolvimentista original foi reduzido significativamente diante de uma nova realidade para a qual suas respostas disponíveis até então não eram mais suficientes.

políticas de equilíbrio monetário e fiscal, mesmo em circunstâncias de estabilidade macroeconômica; (iii) a não proposição de medidas de apoio ao projeto de industrialização, tendo partidários da ideia de “vocação agrária” do país entre os membros dessa corrente.

³⁹ O argumento de Bielschowsky é de que o Plano Trienal espelhava a crise do desenvolvimentismo, uma vez que a análise dos problemas conjunturais no texto seguia a linha estruturalista, porém o mais relevante é que o estímulo vinha da preocupação política com o controle imediato da inflação. Além disso, o fato da análise ser estruturalista – e por isso ter uma dimensão histórica – também era um sinal da crise, pois expressava a preocupação com os grandes problemas do processo histórico do desenvolvimento econômico brasileiro, enquadrando-se na perspectiva de revisão e reavaliação dos rumos e resultados do processo. De fato, mesmo nos temas conjunturais, havia espaço no debate do período para discussões associadas ao processo histórico. Pode-se afirmar que a preocupação com as transformações fundamentais para reorientar a economia brasileira a longo prazo esteve presente, de alguma maneira, nas reflexões sobre as principais questões que marcaram o pensamento econômico do início dos anos 60 (BIELSCHOWSKY, 2004).

Pela primeira vez, um desenvolvimentista nacionalista autêntico – Celso Furtado – assumia um ministério econômico e era encarregado de redigir um programa econômico de governo. Significativamente, porém, e não obstante dedicar várias seções ao planejamento setorial, o plano é bastante precário no que diz respeito às análises e propostas globais e setoriais de crescimento e de investimento, ou seja, é fraco justamente na dimensão de planejamento que era mais cara à tradição da corrente desenvolvimentista nacionalista (BIELSCHOWSKY, 2004, p.415).

Quando se analisa as proposições do plano, pode-se perceber a importância das questões conjunturais e reformistas no contexto econômico e político da época e avaliar seu peso sobre o pensamento econômico daquele período. Apesar da roupagem desenvolvimentista e da linguagem estruturalista presentes no texto, as propostas com chances concretas de aplicação pela equipe econômica eram aquelas relacionadas à tentativa de controle inflacionário e às medidas para contornar o estrangulamento externo, ambas visando o curto prazo. Por outro lado, havia no texto uma perspectiva de longo prazo quanto às reformas de base – administrativa, bancária, fiscal e agrária –, avaliadas como indispensáveis para a eficácia de qualquer planejamento.

Na questão inflacionária, a relação entre a análise conjuntural e a preocupação com as reformas é mais importante do que a perspectiva estruturalista que já havia sido difundida e não apresentava novidades⁴⁰. Reconhecia-se a necessidade de realizar as reformas bancária e fiscal com o objetivo de obter maior controle monetário e construir uma nova estrutura financeira e, assim, compatibilizar o desenvolvimento e estabilidade monetária. Cabe ressaltar que o debate sobre as reformas financeiras não esteve voltado para perspectiva de reorientação profunda do

⁴⁰ As novidades sobre a questão inflacionária na intensa discussão da época não poderiam surgir entre os estruturalistas, tendo em vista que este era um debate que havia ocorrido com monetaristas e que já havia alcançado seu auge nos anos 50. A principal novidade foi apresentada por um crítico das duas teses, Ignácio Rangel. Este autor identificou a origem da inflação brasileira no sistema de intermediação “oligopsônico-oligopólico” de produtos agrícolas para o mercado interno. Havia ainda, segundo Rangel, três anomalias que contribuíam para impulsionar a inflação: a estrutura oligopólica da grande indústria brasileira; a inexistência de controle estatal sobre os serviços de utilidade pública e a formação errática de preços no setor exportador. A grande inovação da interpretação de Rangel estava nos efeitos da inflação. No início dos anos 60, de acordo com a análise de Rangel, o país estava com um problema de excesso de capacidade produtiva – e crise de realização – e nesse quadro a inflação estaria exercendo a função de amortecedora da crise cíclica, porque possibilitava a existência de taxas de juros reais negativas, induzindo, dessa forma, uma elevação na taxa de imobilização do sistema econômico (BIELSCHOWSKY, 2004; PEDRÃO, 2007).

padrão de desenvolvimento, limitando-se à orbita desenvolvimentista tradicional, exceto no que diz respeito à ênfase dada em um dos elementos da reforma fiscal, isto é, no que tange a distribuição de renda. Havia duas visões básicas em conflito: a posição da classe empresarial, dos técnicos e políticos, que pretendia evitar que a reforma ampliasse a taxaço sobre o lucro das empresas e as rendas das classes ricas, segundo o argumento de que numa economia com baixo nível de poupança, o que deve ser tributado é o consumo. A outra posição é daqueles que consideravam necessário taxar os ricos e os lucros extraordinários e reduzir a incidência de impostos sobre o consumo de bens essenciais e sobre indivíduos das classes mais baixas.

Em relação à reforma agrária, a situação era inversa às outras reformas mencionadas acima e tratava-se da principal reforma institucional em debate e com maior destaque político, além de estar associada à discussão sobre a novidade analítica mais relevante do período, ou seja, o problema da relação entre a distribuição de renda e padrão de desenvolvimento, por um lado, e, de forma incipiente, entre distribuição de renda, emprego e crescimento econômico, por outro. Entre as questões reformistas, a agrária foi a que maior responsabilidade teve no estímulo à reavaliação do processo de desenvolvimento econômico. Ela incorporava integralmente o questionamento fundamental que se fazia do processo, isto é, a concentração dos beneficiários do progresso industrial numa reduzida parcela da sociedade, o crescimento do desemprego urbano, a conseqüente formação de um quadro de miséria nas grandes cidades e a continuidade da pobreza no campo. Os dois principais argumentos econômicos difundidos nos debates da época são: (i) o de que ela ampliaria o mercado interno para a indústria; e (ii) o de que ela propiciaria a elevação da produtividade e a expansão da oferta de alimentos, cuja rigidez seria explicada, em parte, pela estrutura agrária (BIELSCHOWSKY, 2004).

No terreno ideológico, o desenvolvimentismo prosseguiu hegemônico, ainda que tenha ocorrido um realinhamento temático relacionado às questões tratadas acima, e o projeto desenvolvimentista original tenha passado por modificações para que respondesse de forma mais adequada aos desafios do contexto socioeconômico dos anos 60. Isso fez com que os economistas e demais intelectuais se posicionassem no debate, basicamente, a partir da adesão e participação nos governos militares, e por isso a denominação de “desenvolvimentistas governistas”. Essa vertente contava com nomes que ocuparam ministérios e cargos estratégicos no período militar e com outros nomes que estiveram próximos a eles, como são os casos de Octavio Gouveia de

Bulhões, Roberto Campos, Delfim Netto, Mario Henrique Simonsen, João Paulo dos Reis Velloso, Carlos Langoni, entre outros.

A hegemonia no pensamento econômico do período foi compartilhada⁴¹ principalmente entre a visão governista e a de seus opositores denominados “desenvolvimentistas críticos”. Estes se opunham ao regime militar e ao modelo de crescimento “perverso” adotado pelos governos durante esse período, cujos benefícios concentrados para um pequeno grupo se davam às custas de um elevado custo social para o conjunto da população. Destacaram-se nessa corrente Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, José Serra, Antonio Barros de Castro, Carlos Lessa, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Luiz Gonzaga Belluzzo, João Manuel Cardozo de Mello, Edmar Bacha, Albert Fishlow, Pedro Malan e Paul Singer. A maioria dos seus representantes eram professores e pesquisadores nos recém-criados centros de pós-graduação e em instituições de pesquisa como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). O debate entre desenvolvimentistas governistas e críticos será retomado ainda neste capítulo após analisarmos o papel desses institutos, públicos e privados, para as políticas desenvolvimentistas e para a formação de profissionais que elaboraram e conduziram os projetos e planos implementados pelos governos. A participação dessas instituições será tema do próximo item (2.1.1) desse capítulo.

A evolução do pensamento econômico sobre desenvolvimento representou um desdobramento da reflexão dos anos anteriores em torno de três questões sobre as quais se centraram a crise provisória do desenvolvimentismo naquele momento: (a) o da viabilidade da retomada do crescimento, que estimulou a reflexão sobre seus determinantes e sua sustentação; (b) o das relações entre o processo de industrialização e os problemas sociais que o mesmo estaria provocando; (c) e o da contribuição relativa do Estado, do capital estrangeiro e do capital privado nacional ao processo de desenvolvimento. Tanto os “governistas”, quanto os “críticos” buscavam respostas para essas questões e, sendo assim, o movimento das ideias desenvolvimentistas entre 1964 e os anos 80 seguiu uma periodização que, de acordo com

⁴¹ O período 1964-1980 esteve direcionado para a evolução das ideias das duas principais correntes, ambas desenvolvimentistas, que representavam os defensores do projeto dos militares para o desenvolvimento e os críticos a esse projeto. Duas outras correntes contribuíram para o debate, ainda que com presença relativamente menor: a socialista, especialmente nos anos 60, com nomes como Caio Prado Junior, Theotonio dos Santos, Rui Mauro Marini e Francisco de Oliveira; e a neoliberal, com destaque para atuação de Eugenio Gudín, cuja influência foi declinante desde a década de 1950 mas começaria a se recuperar no final dos anos 70.

Bielschowsky (2008, p.24), tomou por base a evolução da discussão sobre os determinantes e a sustentabilidade dos processos de investimento e de crescimento. Segundo esse critério é possível afirmar que o segundo ciclo desenvolvimentista passou por três fases que correspondem a reações relativamente defasadas em relação aos acontecimentos na economia real.

A **primeira fase** vai do golpe em 1964 até o final da década de 1960 e corresponde ao período de amadurecimento do desenvolvimentismo específico do regime autoritário, e dos seus opositores – o grupo dos desenvolvimentistas críticos. O início do período foi marcado, como já foi destacado, pelo ceticismo com relação à capacidade de crescimento da economia, que aos poucos perdeu força diante do êxito da política anti-inflacionária e das reformas empreendidas pelo governo militar que fortaleceram a capacidade de financiamento do crescimento e, a partir de 1968, da rápida expansão da renda e do emprego. Foi durante essa fase também que foram dados os primeiros passos no debate sobre a questão dos benefícios sociais do processo de crescimento, que seria um importante ponto de divergência entre as vertentes desenvolvimentistas. A vertente crítica, politicamente contrária à ditadura, começava a avaliar a política econômica dos governos militares como a adesão a um capitalismo “perverso”, o que significava a defesa dos interesses de uma minoria representada pela aliança entre o capital estrangeiro e o capital privado nacional, isto é, as grandes empresas, em detrimento dos interesses da maioria da população que foi submetida ao “arrocho salarial”.

A **segunda fase**, correspondente a maturidade do segundo ciclo desenvolvimentista, compreendeu o final da década de 1960 e meados dos anos 70 foi marcada pelo fato dos atores centrais ao debate, governistas e críticos, chegarem à conclusão que a economia encontrava-se em um ciclo de expansão acelerada. É a fase do “auge” do desenvolvimentismo autoritário e também de seu contraponto, a perspectiva crítica, apesar de corresponder aos “anos de chumbo” da ditadura militar. Diz respeito também ao período do chamado “milagre econômico brasileiro”, em que o país experimentou taxas de crescimento superiores a 8% ao ano e forte aceleração do investimento, em sincronia com o auge do ciclo econômico internacional. A agenda de debates era composta por temas como: a natureza do crescimento e a composição de capitais que lhe davam suporte; o financiamento e as políticas de suporte ao crescimento; a relação desse processo com o controle da inflação e da balança de pagamentos; e, sobretudo, suas implicações em termos de benefícios sociais e distribuição de renda.

Uma vez instalado o período de forte expansão da economia brasileira a questão do “modelo” de crescimento elaborado pelas equipes econômicas dos governos militares, a que Mantega (1997) se refere como **Modelo Brasileiro de Desenvolvimento** e que foi implantado pelos desenvolvimentistas autoritários, passou a ser o grande divisor em relação ao grupo dos desenvolvimentistas críticos, principalmente a sua relação com a questão social, que surgiria a partir da implementação das diretrizes da política econômica. O governo, de um lado, apresentava como resultado elevadas taxas de crescimento da renda e do emprego, argumentando que a expansão seria o caminho para a melhoria das condições de vida da população. Os críticos, por sua vez, apresentavam estudos que indicavam concentração de renda dos anos 60 e caracterizavam como socialmente perversa a expansão apresentada pelos militares. O auge, em termos de crescimento do produto e renda, se estendeu até meados da década de 1970, quando os grupos envolvidos no debate sobre desenvolvimento tinham clareza de que as condições para o prosseguimento da expansão acelerada estavam se deteriorando rapidamente.

Por fim, a **terceira fase** corresponde a segunda metade da década de 1970, na qual o desenvolvimentismo passou por um processo de fragilização por conta dos questionamentos oriundos da instabilidade internacional e dos problemas econômicos e financeiros que se seguiram ao colapso do sistema de *Bretton Woods* e ao primeiro choque do petróleo em 1973, o que resultou na redução drástica das fontes de financiamento do modelo posto em prática pelos desenvolvimentistas governistas com apoio dos militares. A hegemonia desenvolvimentista foi preservada, ainda que fragilizada, até o início dos anos 80 e só então entrou em uma crise de grandes proporções. As dificuldades de ordem macroeconômica no contexto doméstico e as mudanças no cenário ideológico internacional – com a ascensão do discurso neoliberal – contribuíram para seu enfraquecimento diante das crescentes dúvidas sobre as possibilidades de prosseguimento da estratégia expansionista que estava sendo adotada, intensificadas depois do segundo choque do petróleo em 1979 e da elevação dos juros norte-americanos.

2.1.1- As instituições de pesquisa econômica aplicada e sua contribuição para a formação de economistas e para elaboração dos projetos de desenvolvimento

O IPEA foi criado em 1964 no âmbito do Ministério do Planejamento, tendo Roberto Campos como ministro. A instituição tinha como objetivo “pensar o Brasil no médio e longo prazo, fora do dia-a-dia da gestão da economia. É o que, naqueles tempos, se chamava *thinks tank*”, nas palavras de seu primeiro presidente Reis Velloso (2007, p.193). Nos quadros da instituição havia vários pesquisadores que, na qualidade de técnicos do governo, auxiliavam na elaboração dos planos de desenvolvimento e, como intelectuais, produziram análises críticas ao modelo e a política econômica dos governos militares. – públicas e privadas – que surgiram nos anos 60 contribuindo para a formação dos economistas, em alguns momentos, mais do que os cursos universitários da época.

Outro importante instituto, o CEBRAP, foi fundado em 1969 por um grupo de professores universitários, alguns dos quais afastados compulsoriamente das universidades pelo regime militar. O centro – que representou a retomada do grupo de estudos⁴² de “O Capital”, de Karl Marx, liderado por José Arthur Giannotti da USP – teve um papel fundamental na expansão das Ciências Sociais no país, além de ter vindo de seus pesquisadores algumas das principais contribuições para o debate sobre o desenvolvimento econômico no período como, por exemplo, os trabalhos de Fernando Henrique Cardoso e Paul Singer, ambos pertencentes ao grupo dos desenvolvimentistas críticos.

As instituições de pesquisa econômica aplicada contribuíram, em alguns momentos, mais do que os cursos universitários para a formação dos economistas tornando-se verdadeiros

⁴² Na verdade a constituição do CEBRAP em 1969 representou a retomada do grupo de “O Capital”, que havia sido dissolvido em 1965. O grupo foi formado em 1958 por iniciativa do filósofo José Arthur Giannotti, recém-chegado da Europa, se dedicou ao estudo mais aprofundado da obra de Marx de outros autores. A equipe básica do CEBRAP era fundamentalmente a mesma, com Giannotti, Fernando Henrique Cardoso, Ruth Cardoso, Paul Singer, Francisco Weffort, Octávio Ianni, Juarez Brandão Lopes. Junto aos fundadores estavam Francisco de Oliveira, Elza Berquó, Cândido Procópio Ferreira, Carlos Estevam Martins, Frederico Mazzucheli, Bolívar Lamounier, Geraldo Muller e Guido Mantega. Dessa maneira, o CEBRAP aglutinava um conjunto de intelectuais de todas as áreas de conhecimento que se opunham ao regime militar e produziam críticas e alternativas ao ideário que a ditadura queria implantar. Contava em seus quadros justamente com os intelectuais que haviam sido aposentados da USP em 1969 pelo AI-5, e que não podiam mais desenvolver seu trabalho científico nas universidades (MANTEGA, 2001).

think tanks. Entende-se por *think tanks* organizações independentes, engajadas em pesquisas multidisciplinares, que tem como objetivo influenciar as políticas públicas (JAMES, *apud* LOUREIRO, 1997c). A independência com relação ao governo é imprescindível neste tipo de organização, porém suas atividades estão voltadas necessariamente às demandas concretas das políticas governamentais. As pesquisas desenvolvidas por essas instituições distinguem-se das acadêmicas, uma vez que combinam preocupações práticas com abordagem reflexiva e perfil amplo. Nesse sentido, os *think tanks* funcionam como espaços sociais intermediários entre o mundo acadêmico e o governo, como pode ser visto nos casos do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da FGV, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) vinculado ao Ministério do Planejamento, e da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) da USP.

Além dessas instituições, os bancos públicos de desenvolvimento como o BNDE, o Banco do Nordeste e os demais criados nos estados funcionaram também como *think tanks* e escolas de formação de quadros para o governo na área de planejamento e desenvolvimento. A formação de quadros para a gestão econômica até os anos 60 fazia-se, predominantemente, nas instituições do governo, como nos cursos de aperfeiçoamento em planejamento econômico oferecidos pela Cepal em parceria com o BNDE, no Conselho Federal de Comércio Exterior, na Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC); eram as chamadas “escolas práticas de saber econômico”. Até essa época, as escolas de economia caracterizavam-se, em geral, por um ensino de má qualidade e pouco adequado às demandas do mercado de trabalho. Cabe destacar que os ocupantes dos cargos da área econômica do governo, ministros e integrantes da burocracia estatal, não foram “economistas teóricos” durante grande parte do primeiro “ciclo desenvolvimentista”, apesar dos primeiros cursos superiores de economia⁴³ terem sido criados em meados da década de 1940. Isso reflete o processo de formação do pensamento econômico

⁴³ Os primeiros cursos superiores de economia no Brasil foram, em 1945, o da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil, que contou com Gudin e Bulhões como professores. Ambos defendiam a ideia do curso de economia como um núcleo de formação de quadros dirigentes para suprir as necessidades de modernização do Estado brasileiro. Esses mesmos nomes fundaram o pensamento neoliberal um ano antes na FGV, local onde funcionaria outro curso de economia e que contava com forte vinculação com o governo Vargas. O fato de Bulhões e Gudin terem sido professores nos dois cursos pouco significava, uma vez que esses não eram economistas teóricos e nunca exerceram a atividade de ensino em regime de dedicação exclusiva. Os cursos de economia eram em número reduzido nesse período e não contavam com orientação teórica definida, além de não disporem de professores em tempo integral até a década de 1960 (BIELSCHOWSKY, 2004; LOUREIRO, 1997a).

brasileiro que, de acordo com Bielschowsky (2004, p.7), não se estruturou em círculos acadêmicos teóricos bem definidos.

A partir de meados dos anos 60, com a expansão de postos de trabalho para os economistas nos três níveis de governo, especialmente nas agências de planejamento e desenvolvimento econômico, as deficiências do sistema de ensino superior ficaram mais claras e várias propostas de reformulação do curso e do currículo foram feitas. O caso exemplar foi a Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo (FEA/USP), que passou por um intenso processo de reforma curricular nesse período sobre o comando de Delfim Netto. No seminário realizado no final de 1966 foi apresentado um diagnóstico sombrio sobre os cursos de economia que apontava para a necessidade urgente de melhoria no ensino que até então era de péssima qualidade, segundo os próprios participantes do evento. Neste estava reunido um grupo de professores e responsáveis pelas instituições mais importantes de ensino de economia do país, tais como Delfim Netto, Mário Henrique Simonsen, João Paulo dos Reis Velloso, Isaac Kerstenetzky, Julian Chacel, Maria da Conceição Tavares, entre outros (LOUREIRO, 1997b). Frente a essa situação:

(...) os participantes do seminário de Itaipava sugeriram, para a melhoria da qualidade de ensino, o fechamento de algumas escolas e a transformação de outras em escolas de administração de empresas (...). E, o que é mais importante, propuseram a renovação dos quadros de professores, através da implantação de programas de pós-graduação no país e o envio de estudantes e docentes para doutorado no exterior. Assim, a partir dos anos 70, os cursos universitários tornaram-se a via principal de formação de economistas e de quadros dirigentes na área econômica, concentrando-se, sobretudo, nas faculdades de economia e, em particular, nos cursos de pós-graduação (LOUREIRO, 1997b, p.9).

A criação dos cursos de pós-graduação e a internacionalização⁴⁴ da economia – isto é, a modernização da ciência econômica no país – contribuíram para elevar a qualidade dos profissionais na área acadêmica e, principalmente, qualificar os quadros dirigentes da área econômica. As primeiras gerações de economistas ou eram autodidatas, como Gudin e Simonsen, ou possuíam pós-graduação no exterior, como Celso Furtado. Em relação às instituições de pesquisa aplicada e de planejamento econômico, Loureiro (1997b, p.19) afirma que, em diferentes momentos históricos, essas tiveram papel crucial na formação prática dos economistas, na construção de sua visibilidade perante a sociedade brasileira e de sua legitimidade como ator político⁴⁵. Além disso, os economistas estão entre as categorias profissionais que mais se beneficiaram com as transformações no sistema político e no aparato governamental derivadas do golpe de 1964, tanto em termos de expansão do mercado de trabalho, quanto em termos de elevação do prestígio profissional.

Em relação aos institutos de estudos aplicados, o IBRE/FGV teve contou com Gudin e Bulhões como mentores e dirigentes de suas atividades em suas primeiras décadas de existência. Ambos foram figuras de destaque nos meios governamentais, acadêmicos e empresariais desde os anos 30 e 40. Dentre as atividades de caráter inovador da instituição destacam-se a elaboração do balanço de pagamentos, a construção do sistema de contas nacionais e a criação de índices econômicos. Esses instrumentos foram de fundamental importância para a produção de informações e análises econômicas que os órgãos estatais não possuíam e que se tornavam cruciais para o aperfeiçoamento da regulação e do planejamento econômico. Além dos diversos centros e núcleos – como o de Contas Nacionais, Renda Nacional, Estatística e Econometria, Centro de Análise da Conjuntura Econômica, etc. – o IBRE mantinha duas revistas – a “Revista Brasileira de Economia”, com artigos de autores nacionais e estrangeiros e a “Conjuntura

⁴⁴ O processo de internacionalização ocorreu basicamente através de dois mecanismos: (i) a vinda, a partir de meados dos anos 60, de professores norte-americanos para lecionarem nos então recém-criados cursos de pós-graduação, principalmente EPGE/FGV e FEA/USP mantinham convênios com USAID e Fundação Ford; (ii) envio sistemático, a partir do final da década de 60, de professores e estudantes para doutoramento no exterior, notadamente nas universidades norte-americanas, o que foi facilitado por acordos com instituições daquele país.

⁴⁵ As noções de visibilidade e de legitimidade são entendidas como o reconhecimento (pelos meios políticos, mídia e sociedade mais ampla) do economista como ator político e de sua competência em gerar soluções para os problemas econômicos do país. Cabe observar que este não é um processo natural ou automático decorrente da consolidação da profissão ou mesmo da expansão de práticas de intervenção e regulação do Estado na economia, mas, ao contrário, é um processo construído ao longo do tempo por pessoas, grupos e instituições acadêmicas e governamentais. Para o reforço do argumento, basta citar os casos de países como a França e o Japão, nos quais as políticas econômicas são conduzidas por burocratas generalistas sem qualquer formação específica em matéria econômica (LOUREIRO, 1997c).

Econômica” – e o Centro de Aperfeiçoamento do Economista (CAE), que foi transformado na Escola de Pós-graduação em Economia (EPGE) em 1966.

O instituto estabeleceu, desde sua criação, vínculos estreitos com o meio acadêmico para o desenvolvimento de suas atividades. Dessa forma, foram contratados para o IBRE vários profissionais, professores diplomados e estagiários, da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas (FNCE), onde Gudin e Bulhões também lecionavam. Afora os já mencionados, foram para o instituto os professores Dias Leite, Jorge Kingston, José Nunes Guimarães, e ex-alunos da faculdade como Julian Chacel, Isaac Kerstenetzky, Aníbal Villela, Dênio Nogueira, entre outros. Visando fortalecer seu trabalho, o instituto manteve, às vezes em conjunto com a FNCE, contato com universidades estrangeiras enviando seus membros para estágios no exterior e recebendo pesquisadores visitantes dos Estados Unidos e Europa, como G. Haberler, N. Kaldor, G. Myrdal, R. Nurkse, R. Prebisch, J. Viner, etc.

Além dos vínculos com os meios universitários nacionais e estrangeiros, cabe destacar as relações do IBRE com os organismos governamentais. A FGV, embora privada, estabeleceu estreitos laços com o Estado, definindo-se como uma instituição formadora de quadros de nível superior para a administração pública e assumindo por meio do IBRE a tarefa de produzir informações básicas para orientar a tomada de decisões nas agências estatais de planejamento econômico. Além disso, havia um intercâmbio entre essas agências e o instituto através de trabalhos conjuntos ou simultâneos de seus membros. Loureiro (1997c) aponta os anos 60 e 70 como a fase de apogeu das atividades do IBRE. O instituto se associou aos primeiros governos militares, em particular, no período em que estiveram ocupando cargos no governo alguns de seus membros, como Bulhões, Campos, Simonsen e Langoni. Durante esse período, os contratos, as encomendas e, conseqüentemente, os recursos públicos eram estáveis e abundantes, mas também os efeitos de prestígio e visibilidade dos ministros e ocupantes de outros cargos estratégicos recaíam sobre a imagem e reconhecimento da instituição.

A partir dos anos 80, ocorre o declínio e a reorientação do IBRE que podem ser explicadas por dois fatores determinantes. Em primeiro lugar, e com maior destaque, está a crise do Estado e os cortes nas subvenções governamentais dela resultantes que geraram impactos consideráveis sobre o orçamento da FGV. Diante da significativa redução das verbas públicas, a instituição passou por um processo de reestruturação interna que atingiu principalmente o IBRE.

Este deixou de ser um instituto tradicionalmente produtor de estatísticas econômicas para órgãos do governo, através de verbas públicas, para se tornar uma entidade que produzia informações para vendê-las ao mercado. Em segundo lugar, e relacionado com o primeiro fator, está a perda gradativa do papel de produtor de estatísticas oficiais que o instituto tinha e que foi repassado para órgãos públicos⁴⁶.

Outra instituição fundamental, o IPEA, tem sua origem associada a fundação da Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES), ainda no governo Goulart. Esta associação foi financiada por vários empresários, sobretudo os de São Paulo. O principal objetivo da instituição era o de realizar estudos para a elaboração de planos dos futuros governos. A diretoria da entidade contava com Roberto Campos, Mario Henrique Simonsen e João Paulo Reis Velloso, entre outros nomes. Com a definição de Campos para o cargo de ministro do Planejamento do primeiro governo militar, ficou decidido que este grupo, que já estava trabalhando naquilo que seriam as propostas iniciais do Plano de Ação Estratégica do Governo (PAEG), se transformaria em um órgão vinculado diretamente à estrutura do Estado. Assim, foi criado, em setembro de 1964, o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA) com objetivo de realizar estudos e pesquisas necessárias ao planejamento econômico do país. No contexto inicial de sua constituição, o EPEA tinha intensos vínculos de trabalho estabelecidos com organismos internacionais, tais como a OEA, FMI, BIRD, BID, EXIMBANK, etc.

Com relação à caracterização do IPEA, conforme mencionado anteriormente, este foi criado como um instituto de pesquisa aplicada, voltado para atender as necessidades das políticas públicas de nível federal em grande medida. Aos poucos a ideia de constituição de um *think tank*, que proporcionasse a visão estratégica do país através dos seus estudos e pesquisas foi tomando forma e se consolidou com a transformação do EPEA em IPEA, em 1967, no bojo da reforma administrativa implementada pelo governo Costa e Silva. Dentre as atividades desenvolvidas pela instituição, cabe destacar a elaboração dos planos econômicos, além do já citado PAEG, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), o Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) do governo Geisel, entre outros. Outra atividade desempenhada pelo

⁴⁶ Com a criação do Banco Central, a elaboração do balanço de pagamentos ficou a cargo deste órgão e, a partir de 1985, as contas nacionais foram transferidas para o IBGE. Essa mudança foi possível porque nos anos anteriores o IBGE, na gestão de Isaac Kerstenetzky (antigo membro do IBRE), havia passado por um processo de modernização, aparelhando-se para esse trabalho de produção de estatísticas econômicas, podendo então incorporar a equipe de Contas Nacionais do IBRE.

instituto foi a formação de técnicos através do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC), que inclusive auxiliaram no desenvolvimento da atividade de planejamento. Muitos dos profissionais formados pelo centro foram posteriormente recrutados para trabalhar no próprio instituto.

O IPEA teve papel fundamental na produção de conhecimento econômico no país, através das suas atividades sistemáticas de pesquisas tanto em macroeconomia, quanto em áreas setoriais e sociais, tais como agricultura, indústria, tecnologia, desenvolvimento regional, energia, mercado de trabalho, educação, saúde, previdência, dentre outras. A revista “Pesquisa e Planejamento Econômico⁴⁷” é considerada um dos periódicos mais importantes do país na área de economia, além da instituição contar com outras importantes publicações, apoiar e financiar a publicação de diversos livros da área econômica, além de profissionais que se dedicam as atividades acadêmicas e pesquisas, além das contribuições com os trabalhos da instituição por meio de parcerias.

Os vínculos entre o IPEA e o meio acadêmico se estreitaram durante o segundo ciclo desenvolvimentista, o que se manifestou em diferentes situações, tais como o trabalho simultâneo dos técnicos do IPEA nas universidades como professores – como foram os casos de Edmar Bacha e Pedro Malan na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) –; o já mencionado envio sistemático de seus técnicos para programas de pós-graduação no exterior; a acolhida de professores nacionais e estrangeiros para assessorar as pesquisas; e o financiamento das atividades da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), através da transferência de recursos para a realização dos encontros nacionais da entidade, sendo o mesmo procedimento utilizado para o financiamento de outros seminários e congressos na área de economia. Esses vínculos permitiram a configuração de um perfil acadêmico para o IPEA, que se transformou em um dos espaços mais importantes de produção de conhecimento e de debate econômico no país ao longo dos anos 70 (LOUREIRO, 1997c).

Tendo em vista a ausência de canais legitimamente democráticos para um amplo debate durante a ditadura militar, o IPEA foi o principal fórum de debates dos problemas do país através

⁴⁷ Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE) é uma revista quadrimestral editada pelo IPEA, atualmente nos meses de abril, agosto e dezembro. Teve início em 1971, sob o título Pesquisa e Planejamento e de periodicidade semestral até 1975.

dos seus seminários regulares, em que economistas de diferentes correntes de pensamento – desenvolvimentistas governistas e críticos, principalmente –, trabalhando ou não no instituto, encontravam espaço para discutir os problemas que envolviam o desenvolvimento, especialmente no período em que Reis Velloso esteve na direção da instituição e, posteriormente, à frente do Ministério do Planejamento. Um dos traços característicos do IPEA durante os governos militares foi a pluralidade⁴⁸ de orientações teóricas e ideológicas existentes no seu corpo técnico, composto por economistas alinhados com as orientações dos governos militares, os desenvolvimentistas autoritários ou governistas, e, por outro lado, contava também com os economistas da vertente crítica, que apesar de desenvolvimentistas questionavam os caminhos tomados pelo modelo de desenvolvimento e seus resultados.

Do ponto de vista da história institucional do IPEA é possível identificar dois momentos distintos. O primeiro vai do surgimento até o final dos anos 70 e pode ser definido como auge da instituição, quando a mesma ocupou lugar de destaque na produção de conhecimento e nos debates econômicos no país. O segundo momento é de profunda crise institucional que emerge a partir dos anos 80 com o declínio do planejamento e do desenvolvimentismo de maneira geral⁴⁹.

Por fim, cabe destacar o Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia da USP (IPE-FEA/USP) fundado em 1964. Os objetivos do IPE eram a pesquisa, a realização de cursos, seminários, e estudos necessários à melhoria do curso de Economia, da divulgação do conhecimento nesta área e ainda da colaboração com instituições privadas e públicas em programas de desenvolvimento econômico e social. Além disso, o instituto foi o responsável pela implantação do programa de pós-graduação em Economia na USP. Para a realização dessas atividades, o IPE contou, assim como o IBRE e o IPEA, com o auxílio de convênios para o recebimento de recursos de instituições norte-americanas como a USAID, da Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso e da Fundação Ford, recursos especialmente destinados para

⁴⁸ Loureiro ressalta que essa orientação pluralista foi fundamental para legitimar o conhecimento econômico produzido pela instituição, por outro lado, impediu a formação de um pensamento mais homogêneo – “ipeano” –, à semelhança do pensamento cepalino.

⁴⁹ Essa situação atinge sua fase mais aguda durante o governo Collor, manifestando-se na redução drástica de recursos financeiros e na saída de grande parte de seus técnicos. A partir de meados dos anos 90 visualiza-se um processo de revitalização do IPEA através de contratação de novos técnicos e de reaparelhamento físico durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Mais recentemente, a partir do governo Lula, a instituição vem recebendo novos investimentos e um redirecionamento para questões de longo prazo relacionadas com o desenvolvimento.

o desenvolvimento do curso de pós-graduação em Economia⁵⁰. O instituto contou também com recursos do BID para a realização de cursos de especialização destinados aos funcionários dos bancos de desenvolvimento. Foram estabelecidos convênios com órgãos do governo, tanto no nível federal – como é o caso do BNDE – quanto no nível estadual e municipal (secretarias de Planejamento, da Fazenda, entre outros).

A Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, mais tarde transformada em FEA-USP, passou por uma série de transformações no ensino de Economia quando passaram a fazer parte do corpo docente vários profissionais graduados pela instituição no início dos anos 60. Estes professores exerceram um importante papel na reestruturação didática, programática e administrativa do curso. A formação até essa época foi de caráter institucionalista e passou a ser quantitativista através da implantação de um currículo básico com um ano seguido de três anos profissionalizantes inerentes a cada uma das três áreas disponíveis (economia, administração e contabilidade). Foi nesse período que ocorreu o deslocamento do eixo de ensino das faculdades de Direito, Filosofia e Engenharia para os cursos específicos da área econômica, através da valorização da econometria e de disciplinas afins, todas de caráter obrigatório. Ao longo da década de 1960 os professores da área econômica, liderados por aqueles que estavam na instituição desde o início, passaram a formar equipes de trabalho que viriam a desempenhar importante papel nas experiências de planejamento econômico nacional e regional e na orientação das políticas econômicas nos diferentes níveis de governo (GARÓFALO; RIZZIERI, 2007).

O IPE também cooperou com a formação de jovens economistas e funcionava como um centro complementar da área econômica da FEA, contando com financiamentos externos para realizar suas atividades de pesquisa e extensão. A partir de meados da década de 1970, os convênios com organismos internacionais chegaram ao fim e a necessidade de maior flexibilidade para o estabelecimento de contratos entre o IPE e outras instituições levaram ao desdobramento deste instituto e, com isso, a criação da Fundação Instituto de Pesquisa (FIPE). Como fundação de direito privado, a FIPE pode contratar com maior agilidade os serviços de

⁵⁰ Esses recursos foram destinados para manutenção dos professores brasileiros no exterior e para acolher os professores norte-americanos que estiveram no Brasil para prestar assessoria ao recém-criado curso de pós-graduação no IPE. Os recursos recebidos das fontes estrangeiras também auxiliaram a implantação da pós-graduação em Economia da FGV-Rio.

pesquisa e consultoria junto a órgãos públicos e empresas privadas. Os recursos passaram a ser trazidos com maior regularidade e abundância pela fundação e foram alocados para o desenvolvimento de atividades do IPE⁵¹ e para as pesquisas e publicações do departamento de Economia.

Dentre as atividades desenvolvidas pela FIPE, vale destacar a elaboração de índices econômicos, os cursos de extensão universitária destinados a profissionais de empresas privadas e órgãos públicos em programas de reciclagem nas áreas econômico-financeiras e as publicações, que vão desde revistas acadêmicas, relatórios de pesquisas até boletins de conjuntura. Com relação aos índices de preços, os mesmos eram elaborados por uma equipe da instituição através de recursos originários de contratos efetuados com organismos públicos e privados, tais como a Secretaria de Finanças do Município de São Paulo que financia a elaboração do Índice de Preços ao Consumidor (IPC-FIPE), entre outros.

Com relação à história institucional do IPE/FIPE, o ponto de inflexão foi a criação da FIPE, em 1974. No conjunto de sua trajetória de expansão e consolidação, é preciso observar que as situações de maior dinamismo coincidem com a presença de seus membros em cargos estratégicos no governo federal ou estadual. Essa mesma lógica é válida para as demais instituições de pesquisa. Pelo lado dos pesquisadores, a passagem destes pelos centros de pesquisa citados tem significativa importância para a ascensão de seus quadros dirigentes aos postos nos órgãos de governo. Sendo assim, não deve ser considerado como mera coincidência o fato de Delfim Netto ter sido dirigente⁵² do IPE/FIPE antes de se tornar Secretário da Fazenda de São Paulo e, posteriormente, ministro da Fazenda no governo militar.

Maria Rita Loureiro destaca que esses centros contribuíram também com o desenvolvimento do conhecimento teórico, através do direcionamento de parte dos recursos financeiros obtidos com consultorias e prestação de serviços, no caso da FIPE e do IBRE, para o financiamento de pesquisas acadêmicas e a remuneração de trabalhos publicados pelos docentes. “Nesse sentido os vínculos entre os meios acadêmicos de Economia e os institutos de pesquisa

⁵¹ Atualmente o IPE é encarregado do curso de pós-graduação em Economia juntamente com o departamento de Economia.

⁵² A mesma trajetória pode ser observada com João Sayad que foi vice-diretor da FIPE entre 1981-82 pouco antes de ocupar a Secretaria de Planejamento do governo Montoro e, em seguida, o Ministério do Planejamento. No caso do IPE/FIPE vários nomes passaram pela direção do instituto e, posteriormente, ocuparam vários cargos em diferentes governos, tais como Afonso Celso Pastore, Ibrahim Eris, Zélia Cardoso de Mello, entre outros.

aplicada reforçam-se e complementam-se mutuamente, ocorrendo um processo de otimização dos custos de oportunidade” (LOUREIRO, 1997c, p.222). Apesar das diferentes lógicas que movimentam as atividades destes institutos, fato é que eles desempenharam ao longo de sua história um importante papel na formação prática dos economistas, transformando o conhecimento acadêmico desses profissionais em competência para formular questões e equacionar problemas de interesse das suas clientelas externas, que vão desde órgãos do sistema federal de planejamento – como é o caso do IPEA – até empresas e organismos públicos – como são os clientes do IBRE e da FIPE.

A evolução das ideias econômicas ao longo do segundo ciclo desenvolvimentista, que contou com o importante auxílio dos institutos de pesquisa aplicada, tratou de fazer aquilo que Cardoso (1993) ressaltou quando se referia a originalidade da Cepal e da produção intelectual latino-americana a respeito do desenvolvimento econômico. Mais uma vez, o que se observou nesse período foi novamente a busca das “ideias e seu lugar”, pois, como lembra o autor “em matéria de ideias, muitas vezes, o que é novo é, precisamente, o reaquecimento, sempre que se junte algum tempero à água que se adiciona para evitar que as velhas ideias fiquem estorricadas com o novo aquecimento” (CARDOSO, 1993, p.29). Nesse caso, o que foi adicionado durante o período do segundo ciclo foram as novas questões que passaram a fazer parte da agenda de pesquisas desenvolvimentista, o novo contexto político e social do país e as novas influências intelectuais dos grupos ligados às correntes desenvolvimentistas que, por sua vez, também passaram por um realinhamento dentro desse conjunto de transformações.

A hegemonia das ideias desenvolvimentistas não foi quebrada pelo regime militar, ao contrário, naquele momento vigorava uma “convenção do crescimento”, nos termos de Barros de Castro (1996, p.190), que reforçou a reorganização de grande parte do pensamento econômico em torno da noção de um projeto (ou estratégia) de desenvolvimento, tendo em vista que o crescimento econômico ocupava o topo da agenda pública e era o principal objetivo da política econômica do período desenvolvimentista autoritário. O regime militar, em busca de legitimação política, consolidou esta convenção através de reformas e de uma política econômica que privilegiaram a intensificação do processo de acumulação e crescimento econômico ao custo da elevação da desigualdade social.

A questão que passou a polarizar os intelectuais envolvidos no debate sobre as questões relacionadas ao desenvolvimento foi a participação, ou mesmo o apoio, de uma parte desses economistas nas equipes econômicas dos governos militares, elaborando os planos de desenvolvimento daquele período. Outro grupo era formado por aqueles economistas e cientistas sociais que discordavam da política econômica oficial e criticavam o “estilo perverso” de desenvolvimento que passou a vigorar no país, caracterizado por resultados positivos em termos de crescimento da economia, porém com elevado custo social. Nos próximos itens trataremos dessas duas vertentes do pensamento desenvolvimentista, correspondente ao segundo ciclo do desenvolvimentismo: os desenvolvimentistas “governistas” e os desenvolvimentistas “críticos”.

2.1.2- Os desenvolvimentistas “governistas”: os artífices dos planos de desenvolvimento durante o regime militar

Os primeiros anos do regime militar corresponderam a uma etapa de amadurecimento do segundo ciclo desenvolvimentista, cujas origens estavam ligadas à crise do início dos anos 60. A esse fato estava ligada a desconfiança quanto aos rumos das políticas ligadas à industrialização e o apoio que o Estado poderia oferecer em um contexto de crise. A presença de Roberto Campos e Octavio Gouveia de Bulhões na equipe econômica do governo Castello Branco e os anúncios sobre a necessidade de priorizar a estabilidade econômica e abrir espaço para o capital privado reforçaram as suspeitas em relação às políticas de desenvolvimento. Desde cedo, porém, as práticas desenvolvimentistas do governo como o PAEG, o Plano Decenal e o PED – este último no governo Costa e Silva –, juntamente com a criação do IPEA, afastaram de vez as suspeitas e ratificando a consolidação da ideologia desenvolvimentista durante o regime militar. Os governos Costa e Silva e Médici reafirmaram a postura inicial, tendo sido a economia comandada por Delfim Netto, no Ministério da Fazenda, e Helio Beltrão, substituído posteriormente por João Paulo dos Reis Velloso, no Ministério do Planejamento.

O projeto que foi implantado pelos desenvolvimentistas governistas tinha como fonte de inspiração teórica pelo menos duas tendências do pensamento keynesiano, principal influência nos anos 60. A primeira, que pregava uma intervenção estatal mais ampla, inclusive no âmbito do estado de bem-estar social. E a segunda vertente, com menor preocupação com a área social e com vínculos com os preceitos liberais, porém apoiando o planejamento econômico e as várias formas de intervenção do Estado para acelerar o desenvolvimento. Foi na intersecção dessas duas vertentes que se constituiu o pensamento desenvolvimentista autoritário ou “governista” (MANTEGA, 1997, p.112). Esse projeto contava com dois polos de apoio, reflexão e divulgação de ideias, sendo um deles no Rio de Janeiro liderado por Roberto Campos, Octavio Gouveia de Bulhões, Mario Henrique Simonsen, Dênio Nogueira, Alexandre Kafka e Lucas Lopes. O segundo polo, sediado em São Paulo, centrava-se na figura de Delfim Netto e contava com seus colaboradores na FEA-USP e no IPE, Affonso Celso Pastore, Pedro Ceppolari e Eduardo Pereira Carvalho, entre outros.

Roberto Campos tinha vínculos com a FGV-Rio, onde funcionava o IBRE, órgão reconhecido por fornecer quadros para a burocracia econômica e também por ser o instituto onde lecionava Eugênio Gudín, principal nome do liberalismo no país. Campos e seu principal assessor, Mario Henrique Simonsen, foram buscar nessa instituição com sua orientação teórica híbrida um conjunto de autores que serviram de inspiração para a vertente dos desenvolvimentistas governistas. Estes autores não divergiam do pensamento liberal, porém acreditavam que o mesmo era insuficiente para dar conta das especificidades das economias periféricas como a brasileira.

De acordo com os teóricos estrangeiros influentes nesse período e referências para Campos e Simonsen, o liberalismo e os mecanismos de mercado serviam para regular e estimular o crescimento das economias capitalistas avançadas, mas eram insuficientes para tirar a periferia da sua condição do subdesenvolvimento. Os expoentes dessa corrente eram Hans Singer, Colin Clark, Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Kurkse, Gunnar Myrdal, Arthur Lewis, W. W. Rostow, Albert Hirshman, Simon Kuznet entre outros (AGARWALA; SINGH, 2010). A maioria desses autores estava ligada de alguma maneira ao Departamento Econômico e Social da ONU, e tem em comum o fato de terem contribuído em alguma medida com a Teoria do Desenvolvimento de economias periféricas. Ainda que possam existir divergências entre os trabalhos desses autores,

os principais pontos de suas teses são complementares e estão voltadas para aspectos distintos da temática do desenvolvimento.

De acordo com Mantega (1997), as linhas-mestras do modelo dos desenvolvimentistas “governistas”, isto é, do Modelo Brasileiro de Desenvolvimento estavam dadas pela Teoria do Desenvolvimento Equilibrado de Ragnar Nurkse, elaborada a partir de uma combinação das ideias de Joseph Schumpeter, Allyn Young e Paul Rosenstein-Rodan. Na concepção desses autores, o desenvolvimento resultava, sobretudo, de ondas de investimento, que, se não puderam ser capitaneadas pelo empresariado da periferia – de acordo com a formulação de Schumpeter – devido a sua fragilidade, deveriam ser promovidas pelo Estado. Com base no raciocínio de Nurkse, os dois principais problemas dos países subdesenvolvidos eram a falta de capital e as limitações de mercado. O Brasil, sendo um desses países, estava mergulhado no círculo vicioso da estagnação, no qual o estímulo a investir era limitado pelas possibilidades restritas do mercado, e a pequena dimensão deste decorria dos baixos níveis de produtividade, que resultavam dos baixos níveis de investimento.

Para romper esse círculo vicioso, Nurkse sugere uma onda de investimentos encadeados em diferentes ramos da produção, fazendo com que uns constituam o mercado para os outros, garantido dessa forma a lucratividade de todos. O único agente capaz de executar essa tarefa é o Estado, que dispõe de instrumentos e burocracia capacitada para as atividades relacionadas a planejamento e coordenação requeridas. Quanto à questão da escassez de capitais, o autor sugere duas soluções que foram adotadas pelos desenvolvimentistas autoritários. Por um lado, propôs a ampliação da poupança interna, comprimindo o nível do consumo da população, que tende a ter elevada propensão a consumir em países subdesenvolvidos, devido a imitação dos padrões de consumo dos países avançados. Por outro lado, sugeriu a abertura do país a entrada de capital estrangeiro, o que reduzia as exigências sobre a poupança interna de proporções modestas. Os dois principais pilares de sustentação do modelo de desenvolvimento dos militares estavam aí estabelecidos, assim como suas principais fragilidades e alvos de críticas dos opositores (MANTEGA, 1997).

Em relação às ideias sobre a tendência a consumir da população de baixa renda, estas foram encampadas por Campos, Bulhões, Delfim Netto, Simonsen e demais componentes das equipes econômicas do regime militar. Segundo essa perspectiva, era preciso conter os salários,

restringir as concessões feitas no período populista, elevar as tarifas dos serviços públicos e tomar outras medidas com objetivo de eliminar as distorções causadas pelo elevado consumo dessa parcela da população. Entretanto, essas iniciativas não representavam um movimento de defesa da retirada do Estado do processo de desenvolvimento, ao contrário. Campos, por exemplo, desde o início – ainda no primeiro ciclo desenvolvimentista – foi identificado com desenvolvimentismo e em suas obras sempre assinalou a necessidade de uma ampla intervenção do Estado para acelerar o processo de crescimento da economia⁵³. Outro ponto defendido pelo autor era o papel do investimento estrangeiro em aliviar a pressão sobre o balanço de pagamentos com a vantagem de reduzir a pressão inflacionária, uma vez que substituía os investimentos públicos. Isso significa que o Estado não precisava aumentar seu endividamento para elevar o nível de investimentos na economia. Nesse sentido, Campos era favorável a entrada de capital externo na economia brasileira e fazia a defesa desse e de outros pontos do modelo de desenvolvimento que estava sendo elaborado pelos governistas em seus livros e artigos, sendo um dos principais “A nova economia política”, de 1974, de maior consistência teórica e feito em parceria com Simonsen.

Outro importante economista do polo carioca era o professor da FGV-Rio Mario Henrique Simonsen, que trabalhou com Campos e foi encarregado pelo então ministro do Planejamento do governo Castello Branco de cuidar da parte macroeconômica do PAEG, principalmente do capítulo sobre a questão salarial. Em seus trabalhos⁵⁴ o autor combina elementos do keynesianismo com componentes monetaristas, resultando num intervencionismo moderado compatível com a Teoria do Desenvolvimento Equilibrado. Em “Inflação: gradualismo x tratamento de choque”, Simonsen (1970) argumenta a favor de uma política econômica gradualista de combate à inflação e em oposição ao tratamento de choque indicado pelos organismos financeiros internacionais. Levando em consideração o gradualismo presente no

⁵³ Para Campos, os países subdesenvolvidos possuem três características que tornam o planejamento econômico e a intervenção estatal indispensáveis para acelerar o crescimento: a debilidade da iniciativa privada, cujos empresários não dispõem de maior experiência na gestão das empresas e para realizar investimentos de maior porte; a baixa concentração de recursos, que dificulta a captação de capitais suficientes para viabilizar investimentos de maior concentração; e a visão imediatista dos agentes econômicos, uns porque preferem as inversões de curto prazo e com retorno rápido e os outros porque preferem o consumo imediato ao entesouramento, provocando escassez de investimentos (MOARES, 1995).

⁵⁴ Seus principais trabalhos são “Brasil 2001” de 1969; “Inflação: gradualismo x tratamento de choque” de 1970; Brasil 2002 de 1972; “A nova economia brasileira” de 1974 em parceria com Roberto Campos; e “30 anos de indexação” de 1995; além dos livros-texto de macro e microeconomia.

PAEG, e as recomendações das agências financeiras internacionais, essas últimas acabaram aceitando a heterodoxia do modelo de desenvolvimento brasileiro desse período. Entretanto, Simonsen e os demais desenvolvimentistas governistas não eram heterodoxos radicais. A heterodoxia defendida pelo autor e pelos demais dessa corrente valorizava a utilização de uma política monetária combinada com uma política fiscal ativa juntamente com uma política de rendas, chegando a admitir controles de preços e salários e, em alguns casos, congelamentos. Ficava, portanto, a meio caminho entre a heterodoxia e a ortodoxia.

De acordo com Mantega (1997, p.117), os economistas responsáveis pelos planos de desenvolvimento durante o regime militar tinham uma tarefa teórica menos complexa do que os desenvolvimentistas “críticos”. Isso porque os governistas tinham como objetivo viabilizar a acumulação capitalista, ainda que as custas de não tratar a questão social com maior atenção. Assim, tratava-se menos de entender o capitalismo brasileiro ou de teorizá-lo, mas de operacionalizá-lo para que o mesmo pudesse funcionar de forma mais eficiente. Já seus opositores tinham a difícil tarefa de propor alternativas e provar sua superioridade inclusive no campo econômico, o que tornou-se especialmente complexo nos momentos em que o modelo dos militares apresentava resultados positivos, como no período do “milagre econômico”.

Considerando a gestão Campos-Bulhões, podemos dizer que a mesma consistiu na primeira fase do desenvolvimentismo autoritário – mais conservador e que zelava por um maior equilíbrio das contas públicas. Esta foi responsável por fornecer as condições para uma etapa mais avançada de acumulação oligopolista no país a partir do PAEG, com medidas de combate a inflação⁵⁵ e reformas institucionais (tributária, monetária-financeira e da política externa). A lei salarial idealizada por Simonsen garantia o arrocho e a concentração dos salários em patamares compatíveis com uma nova escalada de lucros. A reforma fiscal⁵⁶ aumentou a arrecadação,

⁵⁵ O diagnóstico sobre a inflação desses economistas centrava-se no excesso de demanda, que era explicado em função da tendência ao déficit público, da elevada propensão a consumir e também da falta de controle sobre a expansão de crédito. Entre as principais metas do PAEG estavam: redução do déficit mediante redução dos gastos e ampliação das receitas por da reforma tributária e do aumento das tarifas públicas; a chamada inflação corretiva; restrição do crédito e aperto monetário; o terceiro elemento da política de contenção da demanda foi a política salarial, em que se supunha a existência de uma taxa de desemprego relativamente baixa, o que levava a elevados salários reais e inflação crescente. Para romper essa dinâmica, o governo passou a determinar os reajustes salariais, objetivando romper as expectativas e conter as reivindicações.

⁵⁶ Os principais elementos envolvidos na reforma tributária do PAEG foram: a introdução da correção monetária no sistema tributário, visando reduzir as distorções existentes; a alteração dos impostos de tipo cascata para valor

equilibrando as finanças públicas. As novas agências de financiamento garantiram os recursos para viabilizar grandes empreendimentos. A grande abertura ao capital estrangeiro possibilitou equilibrar as contas externas e atrair novos capitais de risco. A grande ociosidade do parque produtivo permitiu crescer rapidamente a custos decrescentes, bastando para isso liberar o crédito, baixar a taxa de juros e oferecer demais facilidades para promover o “milagre econômico”, conforme fez o ministro da Fazenda Delfim Netto, nos governos Costa e Silva e Médici.

Enquanto a contribuição dos integrantes do polo carioca foi, basicamente, a operacionalização bem-sucedida dos preceitos encontrados na Teoria do Desenvolvimento Equilibrado, a contribuição dos colaboradores da FEA-USP, em especial, de seu representante mais ilustre, Delfim Netto, começou com estudos sobre a agricultura brasileira, mais especificamente, sobre o café⁵⁷. Os diagnósticos feitos sobre a agricultura apontaram que esta não era um obstáculo à expansão industrial, ao contrário do que os analistas da época imaginavam. Outra contribuição do autor para o pensamento econômico brasileiro foi a adaptação e divulgação dos modelos macroeconômicos keynesianos. Influenciado pelo amplo espectro de correntes teóricas heterodoxas dos anos 50 e 60, que pregavam o planejamento econômico e a maior participação do Estado, Delfim adotou as ideias de Harrod, Domar, Hicks, Solow e de outros autores keynesianos em destaque na época, utilizando a econometria e a programação linear para instrumentalizar os modelos desses autores e aplicá-los a análise da economia brasileira.

Em “Planejamento para o desenvolvimento” de 1966, Delfim Netto esclareceu⁵⁸ que o desenvolvimento dependia, fundamentalmente, do nível de excedente econômico, desde que esse não fosse canalizado para o consumo, e sim transformado em nova capacidade produtiva. Sendo assim, era preciso elevar o nível de poupança e acelerar os investimentos, principalmente aqueles que implicavam em inovações tecnológicas. Em vista disso, a sustentação de uma taxa adequada de crescimento acelerado exigia uma expansão acelerada do setor de bens de produção. Logo, concluiu-se que a longo prazo a taxa de desenvolvimento dependia basicamente do

adicionado criando para tanto o IPI, o ICM e o ISS; e a redefinição do espaço tributário entre as diversas esferas do governo.

⁵⁷ Trata-se da tese de doutorado de Delfim Netto, “O problema do café no Brasil” de 1959.

⁵⁸ Para tanto utilizou do modelo de crescimento Harrod-Domar, introduzindo o progresso técnico, de acordo com os avanços presentes nos trabalhos de Solow e Domar.

comportamento da indústria de bens de produção e da taxa de investimentos reconduzida a esse setor.

Para elevar a taxa de investimentos, naturalmente, era preciso aumentar os níveis de poupança, que não alcançavam patamares elevados em países subdesenvolvidos. O nível de 25 a 30% do produto bruto, taxa que viabilizaria um crescimento acelerado do produto de até 10%, seria dificultado pelo processo de urbanização e pelo aumento da propensão a consumir da população com os novos hábitos de consumo. Seguindo esse raciocínio, o único caminho para acelerar o desenvolvimento era a contenção do consumo, noção contida nos planos de desenvolvimento elaborados e geridos por Campos, Simonsen e Delfim, que concordavam plenamente sobre este ponto (MANTEGA, 1997).

Dentre os intelectuais do polo paulista, Delfim Netto foi a figura mais importante do núcleo que se formou em torno da FEA-USP e do IPE/FIPE. Além disso, se engajou na defesa do modelo de desenvolvimento do período militar, não apenas pelos postos que ocupou nos governos militares e pela influência que exercia junto ao empresariado, mas também pela sua reconhecida liderança e capacidade intelectual. Os seus colaboradores mais próximos, como Affonso Celso Pastore, Pedro Cippolari, entre outros, não chegaram a produzir trabalhos teóricos expressivos. Uma das razões que podem ser apontadas para este fato foi a rápida colocação que esses profissionais conseguiram no mercado de trabalho (setor público e privado) nessa época.

Delfim foi o principal nome em torno do “milagre econômico”, termo pelo qual ficou conhecida a política econômica correspondente ao modelo de desenvolvimento dos militares que resultou em taxas de crescimento superiores a 9% ao ano, cujos determinantes eram as políticas monetária e creditícia expansionistas, além dos incentivos às exportações. Outros fatores contribuíram para os resultados desse período, como o ambiente externo favorável, devido à grande expansão da economia internacional; melhoria dos termos de troca e crédito externo farto e barato; e o período de reformas (fiscais/tributárias e financeira) empreendido durante o governo Castello Branco com o PAEG (LAGO, 1992). A participação da formação bruta de capital fixo (FBCF) no PIB mostrou tendência crescente depois de 1967, chegando a 20,5% no período 1971-73. Nesse intervalo, o processo de formação de capital foi significativamente influenciado pela

política industrial iniciada em 1964 e coordenada pela Comissão, e depois, Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI).

A política industrial entre 1968 e 1973 consistiu na concessão de incentivos de forma pouco seletiva às indústrias, na medida em que o CDI aprovava a maioria dos projetos submetidos ao conselho. Como principal consequência da adoção dessa política, houve o atraso da produção interna dos bens de capital, com o decorrente aumento e prolongamento da dependência externa, especialmente no que se refere a tecnologia. É importante observar que o CDI não controlava todos os órgãos envolvidos com o setor industrial, o que deu ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e aos bancos regionais de desenvolvimento a capacidade de aprovar projetos sem a aprovação prévia do conselho. Ainda que seja passível de críticas, o CDI juntamente com o BNDE e especialmente o Finame⁵⁹, tiveram papel importante na recuperação e no crescimento da demanda e no crescimento do setor de bens de capital no país.

A importância da política de investimentos do governo como fator impulsionador do crescimento global da economia e, em particular, da indústria de bens de capital é fundamental no período correspondente ao final dos anos 60 e a primeira metade da década de 1970. Os dois principais setores aos quais se destinaram os investimentos foram o de energia elétrica, com 55% entre 1966-69 e 43% entre 1970-75 do total investido, e o setor de petróleo e petroquímica, com respectivamente, 19 e 21% nos dois períodos respectivamente. As ferrovias mantiveram uma participação constante em constante em 12% e os investimentos no setor de telecomunicações aumentaram de 6% para 9% do total. A participação do aço dobrou de 4% para 9% entre os dois períodos anteriormente citados e o da mineração passou de 4 para 6%. O investimento das estatais cresceu a uma taxa de quase 20% ao ano em termos reais entre 1967 e 1973, explicando o aumento de sua participação no PIB e no total da FBCF.

O papel pró-cíclico das empresas estatais durante o período de expansão acelerada (1968-73) ficou crescentemente claro ao longo desses anos. No final deste período, o setor estatal havia amadurecido e se tornado um elemento-chave no modelo brasileiro de desenvolvimento,

⁵⁹ Programa de financiamento de longo prazo instituído no final de 1971 operava com prazo de até oito anos e cujo programa especial criado em 1972 previa empréstimos de até 15 anos a juros de 3% a 6% somados à correção monetária.

bem como um importante fator determinante de movimentos cíclicos da economia brasileira. Tal característica foi reforçada ao longo da década de 70 com o programa de substituição de importações que se voltou para os insumos e bens de capital. Porém, cabe ressaltar que a demanda de máquinas e equipamentos – do setor público e privado – não podia ser atendida apenas pela crescente produção interna, dada a situação da indústria de bens de capital. Apesar de uma entrada significativa de novas empresas no setor entre 1968-73, notadamente de multinacionais, foram necessárias importações crescentes no setor.

O financiamento da FBCF no período do “milagre econômico”, em contraste com o período seguinte, não dependeu fundamentalmente de recursos da poupança externa. A formação de capital fixo e a variação de estoques foram, em grande parte, financiados pela poupança interna. Consequentemente, o forte crescimento do endividamento externo no período pós-1969 foi excessivo em relação às necessidades reais da economia, considerando um nível adequado de reservas internacionais em 1967-68. Em razão da expansão das estatais nesse período, é importante examinar suas fontes de financiamento.

Em primeiro lugar, essas empresas contaram com significativos recursos internos, em virtude de uma política de preços públicos até 1975, entendida como realista⁶⁰. Em 1974-75, as receitas vinculadas ao tesouro forneceram outros 12,3% dos recursos e, para o grupo das grandes empresas públicas, os subsídios do tesouro supriram apenas 10,2%. A subscrição privada de ações provia apenas 1,8% e, dos restantes 25,2%, 8,3% vinham de empréstimos internos – basicamente do BNDE –, enquanto 16,9% provinham de empréstimos externos. Já nos anos 60 as grandes empresas públicas apelaram para empréstimos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Com a expansão da liquidez internacional no final da década de 1960 e início dos anos 70, as estatais recorreram, de forma crescente, a empréstimos de bancos não oficiais. Essa utilização crescente de recursos do exterior explicaria parte significativa do aumento da dívida externa no período 1967-73.

O intervencionismo do governo através da política monetária, creditícia e fiscal foi significativo nos anos do “milagre”, como se notou com relação ao desenvolvimento do sistema

⁶⁰ Em meados dos anos 70, esses recursos respondiam por metade dos investimentos alcançados em 1974-75 em média 50,5%. A comparação com o setor privado não era desfavorável. Em 1972-73, o grau de autofinanciamento das estatais era de aproximadamente 45%, enquanto que o das empresas privadas brasileiras, na época, era da ordem de 50 a 60%.

financeiro, à política de juros, ao desenvolvimento do mercado de capitais, à concessão de subsídios e transferências a setores e regiões específicas, na regulamentação da política industrial e através do controle de preços através do Conselho Interministerial de Preços (CIP). No papel de supridor de crédito – e de subsídios – e demandante de bens, o Estado influenciava ativamente na economia, o que ocorreu de forma permanente entre 1967 e 1973, sem que houvesse um agravamento do “grau de estatização do país” e sim um forte centralismo na condução da economia (LAGO, 1992, p.271). Por outro lado, acentuava-se a dependência do setor privado dos subsídios governamentais – notadamente, no caso dos setores exportador e agrícola – que permaneceram como um fator duradouro de expansão monetária, enquanto o esforço de investimento das estatais, ao exigir recursos externos em volume crescente, iniciava um processo de endividamento externo que se agravou nos anos seguintes.

No que se refere a salários e relações trabalhistas, a equipe econômica herdou uma política salarial com regras de reajuste definidas, e um arcabouço legal quanto a negociações salariais muito restritivo. O campo para negociações salariais⁶¹ efetivas entre empregadores e empregados foi consideravelmente restringido e reduziu-se também o poder de barganha dos trabalhadores com relação a outros tipos de reivindicações, em virtude de progressivas limitações legais ao direito de greve. A nova administração que tomou posse em 1967 manteve inalteradas as regras⁶² salariais existentes. Somente em meados 1968, a partir de uma maior preocupação com a manutenção de um nível de demanda adequado, a Lei 5.457 (de junho daquele ano) introduziu uma mudança na fórmula de cálculo dos salários, visando corrigir a distorção resultante da subestimação, a cada ano, da inflação prevista, ou seja, do resíduo inflacionário.

Uma vez feita essa modificação, não foi mais alterada a base da política salarial até novembro de 1974. Por outro lado, em 1970, a nova legislação tornou permanente a intervenção governamental nos reajustes, que, de acordo com a lei anterior, estava limitada a um período de

⁶¹ Após o golpe de 1964, quando ocorreram numerosas intervenções nos sindicatos existentes, o movimento sindical perdeu suas características reivindicatórias, as negociações salariais coletivas passaram a depender, crescentemente, da aprovação governamental.

⁶² A regra de correção de salários inicialmente aplicável ao setor público, com base nos princípios do PAEG, foi logo estendida ao setor privado. A Lei 4.725 de junho de 1965 estabeleceu o princípio de reajustes salariais com base na média aritmética dos salários reais dos últimos 24 meses antes da data do reajuste, não permitindo o reajuste pelo pico como ocorria até então. O novo salário era obtido multiplicando-se essa média do salário real pelos coeficientes de produtividade e de inflação prevista, ou “resíduo inflacionário”.

três anos. A legislação trabalhista existente, sendo muito restritiva, não permitiu uma reação⁶³ efetiva dos empregados contra a política salarial. Somente a partir de 1972 o movimento de algumas categorias por aumentos de salários superiores aos determinados pela política salarial passou a obter algum sucesso, ocorrendo algumas greves ilegais “espontâneas”. Esse movimento se ampliou em 1973, por parte das empresas, e sem interferência dos sindicatos, sendo em vários casos concedidos aos trabalhadores os aumentos pretendidos. Qualquer que seja o indicador escolhido, entre 1967 e 1973 é possível observar, uma queda ou estagnação do salário mínimo real, apesar do forte crescimento da economia e da produtividade do trabalho (LAGO, 1992, p.286).

De forma geral, os salários não se beneficiaram proporcionalmente do forte crescimento do produto e da produtividade do período de crescimento acelerado da economia. Além disso, a massa salarial não cresceu como proporção da renda interna, mantendo-se uma taxa de lucro e capacidade de investimentos elevados que não acompanharam o movimento dos salários. No período do “milagre”, as políticas salarial e trabalhista do governo tiveram como resultado uma contenção dos níveis do salário real, dentro da linha de combate à inflação de custos seguida pelos desenvolvimentistas autoritários, favorecendo a acumulação de capital via manutenção de elevadas taxas de lucro e uma política de remuneração seletiva pessoal (burocracia e demais categorias com maior capacitação técnica e científica).

Quanto à questão da distribuição de renda no período 1967-1973, essa pode ser a partir de diferentes perspectivas. A distribuição de renda – pessoal e funcional – no período dependeu de uma série de fatores, mas não pode ser examinada sem levar em conta a já citada política salarial do governo. Já a distribuição setorial e regional de renda está mais vinculada à política econômica como um todo e à natureza do processo de crescimento da economia. No que diz respeito à distribuição setorial durante o “milagre”, consolidou-se a redução da participação da agropecuária no PIB a custo de fatores que vinha ocorrendo desde os anos 50, passando a participação para cerca de 10-11% do total, nos primeiros anos da década de 70, enquanto a participação do setor secundário se firmou em 37-38% do total. O forte crescimento da indústria

⁶³ As greves de Contagem e de Osasco em 1968 foram reprimidas e, no segundo caso, houve intervenção do Ministério do Trabalho no sindicato dos metalúrgicos. Após o fechamento do regime, em dezembro de 1968, com o Ato Institucional nº 5, os movimentos de reivindicação enfrentaram obstáculos ainda maiores, como por exemplo, no caso dos metalúrgicos de São de Paulo, em 1969, que tentaram, sem sucesso, uma greve geral.

no período explica, em boa medida, essa tendência. Cabe observar que, em termos de emprego, em vista da menor produtividade por trabalhador na agropecuária, a absorção de mão de obra no setor permaneceu bem mais elevada em termos relativos⁶⁴.

As políticas de incentivos fiscais que favoreceram os investimentos nas regiões Norte e Nordeste, bem como as obras de infraestrutura promovidas pelo governo na região Norte não afetaram radicalmente a predominância da região Sudeste e Sul na renda total. Quanto ao valor agregado da indústria de transformação, dados sobre o período 1970-74 indicaram uma pequena melhora da participação do Nordeste e do Sul em detrimento do Sudeste, mas não se pode afirmar ter havido uma redução significativa das desigualdades regionais no período 1967-73. As informações sobre distribuição funcional de renda não permitem uma avaliação satisfatória da evolução entre os anos do “milagre”. A divisão entre rendimentos do trabalho⁶⁵, e entre rendimentos do capital e da propriedade (incluindo lucros e dividendos, juros, aluguéis) no total da renda interna do setor urbano, existe para os anos de 1959 e 1970, com base em dados censitários, e para o período 1971-75, com base em dados de contas nacionais não revistos. A partir desses dados concluiu-se que teria ocorrido uma queda da participação da remuneração do trabalho de 55,5% em 1959 para 52% em 1973.

A acentuada a concentração de renda produto do modelo de desenvolvimento dos militares pode ser comprovada através dos dados, particularmente quando se observa a concentração na parcela dos 5% mais ricos e dos 1% mais ricos. No primeiro caso, a sua participação na renda passa de 28,3%, em 1960, para 39,8%, em 1972, enquanto no segundo caso o aumento é de 11,9%, em 1960, para 19,1%, em 1972.

Em contraste, os 50% mais pobres, que recebiam 17,4% do recebimento total da PEA em 1960, passaram a auferir apenas 11,3% em 1972 (IBGE, 1979, p.196 *apud* LAGO, 1992). Essa concentração levou diversos autores – que serão tratados na próxima seção deste capítulo; os **desenvolvimentistas críticos** – a afirmar que o crescimento econômico durante o “milagre” beneficiou apenas uma pequena parcela da população brasileira e que a expansão da indústria de

⁶⁴ Enquanto em 1960 o setor primário absorvia 54% da população economicamente ativa (PEA), em 1970 essa fração ainda era de 45,8%, reduzindo-se para 40,8% em 1973. No mesmo período, a participação do setor secundário na PEA aumentou de 12,9% em 1960 para 20,2% em 1973, enquanto a participação do emprego no setor terciário crescia de 31,5% naquele mesmo ano (LAGO; ALMEIDA; LIMA, 1983; *apud* LAGO, 1992).

⁶⁵ Incluindo rendimento de trabalhadores autônomos, participação nos lucros, e retiradas de empregadores, gerentes e administradores, bem como encargos trabalhistas.

bens de consumo durável se deu com base na demanda de uma parcela pequena da população. Dados sobre propriedade de bens duráveis e certos indicadores sociais levariam a matizar essa análise, que leva em conta apenas os rendimentos monetários da população e que era particularmente válida no caso da indústria automobilística.

Contrapondo as críticas quanto a pouca atenção dada pelos governos militares às questões sociais, observaram-se progressos com relação ao acesso à luz elétrica e melhorias na área de educação. Em relação aos indicadores educacionais, houve um considerável aumento de profissionais com nível superior entre 1961 e 1970, o que exigiu nos anos seguintes a revisão da tese de que a insuficiência de oferta de mão de obra qualificada, diante da demanda gerada pela expansão da economia, seria uma das causas da concentração de renda entre as décadas de 1960 e 1970 (LAGO; ALMEIDA; LIMA, 1983; *apud* LAGO 1992). Neste período cabe citar também que, apesar da queda do analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais, registrou-se o aumento do número absoluto de analfabetos.

Outros indicadores sociais em âmbito regional ou nacional podem ser examinados para verificar a evolução da situação econômica e social da população no período militar. Por outro lado, o estudo mais detalhado da distribuição de renda entre famílias atenua, mas não de forma significativa, o quadro de concentração de renda, na medida em que um maior número de membros das famílias passou a trabalhar com a aceleração do crescimento, aumentando a renda familiar para além dos rendimentos do chefe de família. Um dos aspectos sociais favoráveis da retomada do crescimento econômico foi o crescimento do nível de emprego⁶⁶.

Em todos os setores de atividade se observou um crescimento do emprego ainda que possa ser indicada uma forte diferenciação entre regiões e setores mais dinâmicos e áreas tradicionais⁶⁷. As baixas taxas de desemprego no setor urbano e rural encobriam a existência de desemprego disfarçado, para o qual não há estimativas confiáveis para o período, mas podemos supor que este foi reduzido com a oferta de ocupações mais bem remuneradas no setor formal da economia.

⁶⁶ Não se dispõe de séries anuais para a PEA como um todo, mas a evidência setorial para anos específicos confirma um forte crescimento no período do milagre, de acordo com Lago (1992, p. 291).

⁶⁷ As taxas de desemprego aberto (% pessoas desempregadas/PEA) computadas para o período são baixas, da ordem de 3 a 4,9% no setor urbano, em 1973, e de 0,4 a 2,3% no setor rural, no mesmo ano (PNAD, 1973, p. XII; *apud* LAGO 1992).

(...) os dados de salários e de distribuição de renda [durante o período de crescimento de 1967 a 1973] indicam que os benefícios do crescimento não foram distribuídos de forma equitativa entre a população e que essa situação decorreu, em parte, de políticas implementadas pelo governo naquele período. No caso do agravamento da desigualdade entre 1960 e 1970, o período de estagnação e as políticas de estabilização de 1964 a 1966 tiveram, sem dúvida, importância capital, ocorrendo uma certa estabilização dos fatores adversos a partir de 1968. Assim a concentração de renda observada em 1970 não pode ser atribuída ao período do milagre, ainda que pareça ter ocorrido uma deterioração da distribuição da renda nos anos seguintes (LAGO, 1992, p.291).

Langoni (1978), enquanto um membro do grupo dos desenvolvimentistas governistas, desenvolveu uma parte importante de seu trabalho tratando da questão do desenvolvimento e da distribuição de renda no país durante o segundo ciclo desenvolvimentista. Ao tratar dessa temática, o autor distingue sua abordagem dos demais trabalhos produzidos sobre a questão a partir de características fundamentais de seus trabalhos⁶⁸. De acordo com o autor, o aumento de desigualdade observado nos anos 60 e 70 foi consequência das profundas modificações que acompanharam o processo de desenvolvimento econômico brasileiro durante esse período.

Nesse sentido, grande parte do aumento da concentração de renda observada na década de 1970 estaria diretamente relacionada com as mudanças da força de trabalho ocorridas nesse intervalo, tanto no que se refere às questões qualitativas – nível educacional, idade e sexo – quanto alocativas – setorial e regional. Essas mudanças foram analisadas pelo autor em termos de mudanças na proporção (efeito escala), nas rendas relativas (efeito renda) e no grau de

⁶⁸ 1º) O uso de dados individuais de renda que permite descrever o perfil da distribuição sem nenhum ajustamento artificial; 2º) O reconhecimento explícito de que a distribuição da renda é heterogênea e, portanto, para a sua caracterização correta é necessário: a) combinar índices agregados de concentração e/ou desigualdade com medidas menos sintéticas e, por isso mesmo, bem mais informativas, tais como a participação relativa de cada grupo na renda total, b) utilizar diferentes fontes de dados que permitam, de um lado, verificar a consistência de séries teoricamente homogêneas e, ao mesmo tempo, minimizar deficiências crônicas entre o conceito teórico de renda e a sua medida empírica, c) analisar separadamente a distribuição da renda dentro de grupos relativamente homogêneos da população; 3º) apesar da falta de corpo teórico que explique consistentemente a distribuição pessoal de renda, o trabalho procura ir além de modelos descritivos para tentar identificar e medir impactos de fatores sistemáticos, que contribuem para as diferenças observadas das rendas individuais. Tal etapa é também fundamental para permitir uma interpretação correta das mudanças na distribuição que ocorreram ao longo do tempo.

desigualdade interna. Os resultados mais significativos foram o aumento na participação de indivíduos do setor secundário e de nível superior acompanhado da elevação significativa em suas rendas relativas. Verificou-se que as mudanças na composição educacional da força de trabalho tiveram impacto sobre o grau de desigualdade relativamente maior do que as mudanças nas rendas relativas *per se*. Além do mais, as mudanças que afetaram os níveis mais elevados de educação foram as que mais contribuíram para o aumento da concentração de renda. Porém, mesmo a redução do número de analfabetos e o aumento do número de trabalhadores com o primário na PEA contribuíram para aumentar a desigualdade. Essas questões levantadas sugerem, segundo Langoni (1978, p.207), cautela na utilização de índices de concentração de renda como indicadores de bem-estar.

Tendo como objetivo analisar as relações entre desenvolvimento econômico e distribuição da renda, o autor analisou os perfis de renda dentro de cada região do país. A análise foi feita em termos agregados e também separadamente para a área rural e urbana. O resultado apontou que grande parte do Nordeste englobado pela SUDENE na época (excluía os estados do Maranhão e Piauí) apresentava os maiores índices de desigualdade⁶⁹. As regiões de renda *per capita* mais elevada (Rio de Janeiro e São Paulo) – a partir da aplicação dos mesmos índices – encontravam-se num grau de desigualdade considerado intermediário em relação às demais regiões. A desagregação entre a área rural e urbana revelou que, para todas as regiões, a renda apareceu melhor distribuída no meio rural do que nas cidades. Além disso, em relação à área rural para o setor primário, quanto menor for o nível de renda, menor será o grau de concentração. Para o setor urbano esta relação é inversa. Para todas as regiões houve aumento de concentração, sendo que a menor variação pode ser observada em Minas Gerais e Espírito Santo, em contraste com São Paulo.

Langoni trata também da contribuição marginal que os fatores educação, idade, sexo e atividade – dados estimados dentro de cada região – ofereceram para explicar o problema da desigualdade social no período. Ainda assim, ressalta a relevância dos dados referentes à educação: “(...) Educação continua sendo a variável mais importante na explicação das diferenças

⁶⁹ Resultado particularmente importante é que o alto grau de concentração de parte do Nordeste da SUDENE – que constitui importante fração do Nordeste – é atribuído ao comportamento do setor urbano em contraste com o baixo valor encontrado para o setor primário.

individuais de renda e, (...), a magnitude de sua contribuição tende a aumentar quanto mais dinâmica for a região” (LANGONI, 1978, p.211).

Por fim, o autor trata de forma específica das razões que levaram ao aumento na desigualdade da distribuição da renda durante a fase do crescimento acelerado dentro processo de desenvolvimento econômico. Durante essa fase muitas foram as possibilidades para a exploração de ganhos extras de renda, tanto no mercado ofertante de mão de obra, como no de capital físico. De acordo com essa interpretação, o aumento da desigualdade observado seria corrigido automaticamente no longo prazo, na medida em que o nível de renda *per capita* começasse a aumentar e a taxa de crescimento alcançasse um valor mais estável. Isso porque o aumento na rentabilidade esperada dos investimentos em capital humano e capital físico estimula o fluxo de investimentos nestas áreas, o que deveria terminar com a conversão desses ganhos extras em retornos competitivos. Com relação ao capital humano, tantos os indivíduos que foram atraídos pelos diferenciais de salários dos níveis mais elevados de educação, como as firmas – preocupadas em reduzir custos que se refletissem nos salários relativos, elevados por certos tipos de mão de obra – atuaram no mesmo sentido, a fim de minimizar esses ganhos extras. O primeiro pressionando o sistema educacional visando sua expansão e, o segundo, aumentando os recursos para treinamento na própria empresa, incluindo as transferências para o setor público com este objetivo (treinamento e capacitação de mão de obra) (LANGONI, 1978, p. 211-2).

Segundo Langoni (1978, p.212), em relação ao nível de renda, todas as questões estavam relacionadas à função de produção de cada setor que, ao longo da década de 70, nos setores tradicionais, teve como característica o fato de que o nível de renda e o grau de concentração serem variáveis diretamente proporcionais, crescendo conjuntamente com a economia. Já nos setores modernos, esta correlação tendia a ser negativa. Tal resultado é especialmente importante, pois sugere, de acordo com a linha adotada pelo autor, que não há qualquer tendência inexorável a um agravamento da distribuição de renda com o avanço processo de desenvolvimento. Isto tenderia a ocorrer somente na fase de transição, isto é, na passagem de uma economia tradicional – em que predominam setores e fatores relativamente homogêneos – para uma economia moderna, cuja característica distintiva é justamente heterogeneidade e diferenciação dos fatores e maior complexidade da atividade produtiva. Na perspectiva do autor, havia no Brasil durante os

anos 70 a necessidade de apurar qual deveria ser o foco das atenções da sociedade, o combate a desigualdade ou à pobreza:

se a desigualdade da distribuição *per se* ou o fato de que ainda existe uma porção considerável da população recebendo renda monetária inferior àquilo que poderíamos chamar de mínimo do ponto de vista social. No primeiro caso, o objetivo fundamental seria a igualdade da distribuição e, no segundo, a eliminação da pobreza. (...). É importante reconhecer que existem diferenças fundamentais nas políticas destinadas a atacar cada um desses objetivos ou, em outras palavras, estes objetivos não são de maneira alguma coincidentes (LANGONI, 1978, p.213).

As políticas defendidas pelo autor para reduzir as desigualdades sociais são as educacionais, agrícolas – incluindo a reforma agrária –, as políticas de saúde, fiscal e de industrialização. Essa última deveria estimular o desenvolvimento de um setor doméstico de produção de tecnologia permitindo transferir uma parcela relativamente maior dos benefícios para o fator trabalho e, simultaneamente, atender aos objetivos de eficiência e conseqüentemente de crescimento acelerado. As medidas sugeridas pelo autor causariam, porém certo impacto somente em prazo relativamente longo e seu potencial real dependia de uma série de fatores que eram desconhecidos à época. Os mais importantes eram as possibilidades efetivas de alteração na proporção de fatores através da manipulação de preços relativos e, ao mesmo tempo, o aumento da oferta interna de tecnologia nos setores mais dinâmicos da economia.

Os anos que se seguiram assistiram a mudanças no governo, com a ascensão do General Ernesto Geisel e a implementação do II PND, programa alinhado com os demais planos desenvolvimentistas do período 1950-80. Considerando o período em que foi implantado o plano pode ser considerado audacioso, pois foi posto em prática em plena crise de descontinuidade do crescimento econômico. Vale lembrar que, a partir de 1973 a economia brasileira registrou desequilíbrios nas contas externas, queda na taxa de crescimento do PIB real em relação aos anos anteriores, elevação da taxa inflação e desaceleração do crescimento industrial. A crise

econômica era entendida, pela maioria dos analistas, como resultado do cenário externo, do acordo de *Bretton Woods*, do choque do petróleo e das matérias-primas essenciais, enquanto no cenário interno os pontos levantados eram a eliminação da capacidade ociosa da indústria, a deterioração do balanço de pagamentos e a existência de pressões inflacionárias.

Se, por um lado, o I PND continha as linhas básicas para a políticas econômicas dos anos 1972 à 1974, tratava-se, por outro, de um plano preocupado com as linhas gerais de atuação do Estado para os anos seguintes, sendo seu principal objetivo o crescimento econômico com o propósito principal de transformar o país em uma nação desenvolvida. Fortemente vinculado às ideias keynesianas, na defesa da capacidade e necessidade do Estado articular políticas públicas conducentes a um maior nível de crescimento econômico. O modelo que estava em processo de construção fundava-se na aliança entre o Estado e o setor privado e, ainda na primeira metade da década de 1970, era possível enxergar os embriões de vários grandes projetos de investimentos que se realizaram no período do II PND (GREMAUD *et al*, 1999a,b).

A adoção de um novo plano tendo a frente Mário Henrique Simonsen, na Fazenda, e João Paulo dos Reis Velloso, no Planejamento, num momento de crise como aquele demonstra a escolha pela continuidade do crescimento com um ajuste estrutural de longo prazo que, de acordo com o discurso oficial, consolidaria o “modelo brasileiro de desenvolvimento”, modificando o perfil de investimento de forma a beneficiar: (i) as indústrias de base; (ii) a política de substituição de importação com foco no controle das importações; (iii) novas frentes de exportação; e (iv) fortalecimento da indústria privada nacional. Além disso, o plano visava manter as pressões inflacionárias e os desequilíbrios no balanço de pagamentos, agravados pela crise externa, em níveis considerados toleráveis. Em outros termos, embora o crescimento tenha permanecido em primeiro lugar, os objetivos macroeconômicos de estabilidade de preços e equilíbrio das contas externas não foram deixados em segundo plano (SIMONSEN, 1976).

O II PND, por sua vez, não era apenas uma resposta à crise enfrentada pela economia brasileira deflagrada pela crise externa, ainda que a crise do petróleo tenha sido a responsável pela urgência com que o plano foi apresentado à sociedade e pela atenção dada, entre as medidas contidas no plano, para uma política de energia que reduzisse a dependência externa. Mais do que uma resposta estrutural à crise econômica, o plano pode ser definido como uma estratégia integrada de desenvolvimento nacional que teve por base a visão de um “Brasil Potência”,

entendida como a percepção de que as taxas de crescimento do período anterior não poderiam ser mantidas, caso o país não realizasse um ajuste estrutural da sua economia, autonomizando o crescimento econômico, por meio da conclusão do processo de substituição na indústria de bens de capitais. Dessa forma, a expectativa era de que o II PND garantiria ao país atravessar a crise que afetava a economia mundial, sem que houvesse a necessidade de reduzir o ritmo de crescimento, tendo em vista que essa desaceleração era entendida como extremamente custosa para os países em desenvolvimento como o Brasil.

As influências teóricas do grupo de economistas do governo que conduziu o II PND possuíam um arcabouço teórico bem desenvolvido, porém como destaca Mantega (1997c) esse não possa ser considerado original, sendo “(...) calcado na teoria do desenvolvimento equilibrado de Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Arthur Lewis e outros teóricos da vertente da teoria do desenvolvimento” (MANTEGA, 1997c, p.108). As ideias desses autores tiveram grande influência entre os economistas desenvolvimentistas do governo e, dado o papel central que esses desempenharam no regime militar, especialmente durante a implementação dos planos, foram ideias amplamente utilizadas na economia brasileira naquele período. O sistema no qual o II PND foi elaborado e implementado contava com a tecnocracia desenvolvimentista e o regime político fechado como elementos fundamentais. Dentre os economistas dessa vertente, Roberto Campos⁷⁰ era o maior entusiasta dessa visão dos acontecimentos denominada “autoritário modernizante”, uma vez que enxergava vantagens desse sistema que, segundo o autor, seria capaz de garantir a independência e a racionalidade necessárias para a condução técnica do planejamento econômico.

Embora o II Plano Nacional de Desenvolvimento tenha sido afetado pelo clima de euforia dos anos do “milagre” – o que pode ser comprovado pelas perspectivas otimistas de crescimento previstas pelo plano para a economia, mesmo com um cenário desfavorável – sua implementação ocorreu em um momento no qual os problemas econômicos externos e internos se juntaram às oposições sociais ao regime militar, que se tornaram mais claras e ganhavam apoio de parcelas da sociedade que antes apoiavam o governo. Isso fez com que o apoio ao regime

⁷⁰ Roberto Campos não fazia parte dos quadros do governo no momento da implantação do II PND, porém apoiou o plano e foi um dos principais formuladores da interpretação autoritário-modernizante que conciliava uma ideologia de desenvolvimento e de segurança nacional, o que teria iniciado ainda na Escola Superior de Guerra na década de 1950. De acordo com a concepção de Campos, o “milagre” seria o resultado da combinação do autoritarismo e tecnocracia que levou à modernização econômica por garantir uma política essencialmente técnica e independente, fundamental para países como o Brasil em que as pressões sociais e consumistas seriam muito fortes.

sofresse abalos importantes e o fato mais importante que corrobora com essa tese foi a vitória do MDB⁷¹ nas eleições legislativas de 1974 nos principais centros urbanos. Daí em diante, as pressões oposicionistas ao governo cresceram e se tornaram tão fortes que obrigaram o governo Geisel a adotar o um pacote de medidas em abril de 1977⁷².

Nesse contexto, o II PND pode ser entendido também como uma forma de reduzir as pressões da distensão do regime político autoritário que teve início no início dos anos 70, tanto pelo crescimento econômico como por meio da adoção de políticas sociais diretas. Conforme destaca o desenvolvimentista autoritário e então ministro João Paulo dos Reis Velloso – uma importante mudança em relação aos planos desenvolvimentistas autoritários anteriores – a distribuição de renda aparece como um importante objetivo do plano: “(...) Crescimento e redistribuição de renda devem vir juntos. Ou na expressão do II PND, é preciso realizar políticas redistributivas “enquanto o bolo cresce”” (VELLOSO, 1978, p.70). Sendo assim, a implementação do plano em um momento em que as oposições ao regime político se estruturavam melhor, fez com que o mesmo tenha sido utilizado como instrumento de legitimação política, o que justifica não só a implantação de um plano ambicioso num cenário de crise econômica, como também a mudança no discurso dos desenvolvimentistas governistas que defendiam o plano e passaram a defender, além do crescimento econômico, a superação dos graves problemas sociais do país.

A defesa de uma estratégia com o perfil do II PND estava centrada principalmente no curto prazo, na ineficácia de uma estratégia recessiva – caso todos os países viessem a implementá-la – e no custo econômico e social da adoção da mesma em um país subdesenvolvido

⁷¹ O Movimento Democrático Brasileiro, MDB, foi organizado no final de 1965 e fundado no ano seguinte, tendo como principal característica sua multiplicidade ideológica graças sobretudo aos embates entre os "autênticos" e "moderados" quanto aos rumos a seguir no enfrentamento ao poder militar. Inicialmente raquítico em seu desempenho eleitoral, experimentou grande crescimento no governo Geisel obrigando os militares a extinguirem o bipartidarismo e assim surgiu o Partido do Movimento Democrático Brasileiro em 1980.

⁷² O “Pacote de Abril” foi um conjunto de leis outorgado em 13 de abril de 1977, pelo então presidente Geisel que dentre outras medidas fechou temporariamente o Congresso Nacional. A imprensa chamou este conjunto de leis de “Pacote de Abril”. Este pacote constituía de uma emenda constitucional e de seis decretos-leis que uma vez outorgados alteravam as futuras eleições. Para o pleito de 1978 seriam renovados dois terços do Senado, porém o temor do governo quanto a um novo revés como em 1974 quando perdeu na maioria dos estados, fez com que uma nova regra garantisse a maioria governista no Congresso: metade das vagas em disputa seria preenchida pelo voto indireto do Colégio Eleitoral cuja composição comportava os membros da Assembleia Legislativa e delegados das Câmaras Municipais. Esta medida visava garantir aos militares uma maior bancada no Congresso Nacional. O pacote também estabelecia a extensão do mandato presidencial de cinco para seis anos, a manutenção de eleições indiretas para governador e o aumento da representação dos estados menos populosos no Congresso Nacional.

como o Brasil. Não obstante, os responsáveis pelo plano avaliavam o Brasil como uma “ilha de prosperidade” em um mundo em crise, isto é, o capital externo teria como destino mais provável o país e seria utilizado para financiar mais uma rodada de investimentos previstos nesse novo plano desenvolvimentista. No longo prazo, a adoção do II PND significaria a autonomização do processo de desenvolvimento, ou, em outras palavras, a completude do processo de substituição de importações com a implantação da indústria de bens de capital. Isso ocorreria através de uma estratégia desenvolvimentista audaciosa que estimava um gasto para o período 1975-1979, cerca de trinta vezes superior ao valor das exportações do país em 1973 e que tinha como metas o “desenvolvimento acelerado da agricultura e da mineração, a substituição de importações de aço, metais não ferrosos, petróleo, produtos químicos, bens de capital, o desenvolvimento das regiões de menor renda per capita e a valorização dos recursos humanos” (SIMONSEN, 1975, p.23).

Em meados de 1976, e mais claramente a partir de 1977, a acentuação dos desequilíbrios do balanço de pagamentos alterou sensivelmente o discurso oficial, sendo que a partir desse ano o governo reviu os projetos de investimentos, reduzindo-os significativamente. O presidente Geisel declarou à imprensa no final de 1976 a redução de 25% dos investimentos públicos previstos para o ano seguinte com o objetivo de controlar o déficit do balanço de pagamento. Assim os programas que fazem parte do II PND sofreram atrasos que fizeram com que suas metas fossem revistas, principalmente em razão do agravamento do processo inflacionário e do desequilíbrio do balanço de pagamentos, que fizeram com que as pressões se tornassem insustentáveis.

Em 1978, Reis Velloso respondia a uma das principais críticas feitas ao plano, a de que o II PND não teria metas claramente estabelecidas. Naquele momento, o autor ressaltava esse fato não como uma falha, mas uma grande vantagem na medida em que garantiria maior flexibilidade para o plano, característica fundamental segundo a sua visão, quando se considerava a elevada instabilidade econômica do período. O autor afirma que essa flexibilidade faria parte de uma “estratégia de desaceleração progressiva⁷³” contida no plano: “(...) tal flexibilidade só se justificava para ser fiel ao fundamento do PND, isto é, à estratégia de desaceleração progressiva,

⁷³ Velloso define a “estratégia de desaceleração progressiva” atribuída ao II PND da seguinte maneira: “A necessidade de ir desacelerando a economia de forma gradual foi uma das razões básicas de se ter decidido trabalhar através de simples indicadores, que não constituem compromisso de Governo, ao invés do método tradicional de metas globais e setoriais. O outro motivo, obviamente, foi a incerteza e desarrumação do quadro mundial, determinando, antes de tudo, a necessidade de flexibilidade, para quaisquer correções de curso” (VELLOSO, 1978, p.127).

montada para fazer as reformas estruturais de que a economia necessitava” (VELLOSO, 1978, p.121). Dessa forma, o discurso oficial, que no início da implantação do plano se mostrava excessivamente otimista, sofreu modificações ao longo do período em relação aos resultados de curto prazo que não se concretizaram além das pressões inflacionárias e do balanço de pagamentos que também aumentaram ao longo do tempo com o agravamento da crise.

Por fim, cabe ressaltar no grupo dos desenvolvimentistas autoritários aquilo que Loureiro (1997a, p.86) chama “perfil da carreira” seguida por grande parte desses economistas com trajetória nos governos. Entre os dois principais perfis identificados pela autora, a carreira de “funcionário-economista⁷⁴” e a de “economista-dirigente político”, os responsáveis pela gestão econômica no governo do país a partir de meados dos anos 60 com os militares se aproximam mais da segunda opção. Enquanto dirigente político, economistas como Delfim Netto e Mário Henrique Simonsen tiveram carreira acadêmica, e a partir de seu papel de destaque nesse meio foram recrutados para desempenhar funções no setor público na área econômica. Enquanto os “funcionários-economistas” desenvolvem a maior parte de sua carreira profissional nos postos governamentais, os “dirigentes políticos” que são acadêmicos de origem, apenas passam pelo governo. Independentemente do tempo em que permaneçam nos cargos governamentais, sua relação com esses cargos é transitória e entendida como uma etapa de uma carreira mais ampla que em geral está organizada da seguinte forma: universidade → governo → consultoria privada. Embora não necessariamente excludentes essas etapas se sucedem em função da importância atribuída a cada uma delas em determinado momento da carreira⁷⁵.

Após uma passagem por cargos no governo, a maioria dos acadêmicos não retorna à universidade, no sentido de vê-la como seu espaço de ação profissional mais importante. Eles

⁷⁴ A carreira de funcionário-economista segue um perfil mais técnico. É aquela que reúne funcionários que se formavam nos cursos superiores em Ciências Econômicas e foram trabalhar no serviço público, sendo, mais recentemente, o ingresso feito através de concursos públicos ou contratação direta para órgãos de gestão econômica e áreas afins.

⁷⁵ As relações diferenciadas vividas pelos economistas com o governo respondem por comportamentos que merecem atenção: quando assumem postos no governo, os *scholars* aí chegam para pôr em prática modelos elaborados no meio acadêmico e estão imbuídos da missão de “resolver” os problemas econômicos. Menos comprometidos com a máquina governamental ou com uma carreira a nela construir, e mais envolvidos com projetos de mudança de uma ordem econômica que em geral criticam, os acadêmicos frequentemente entram em choque com os demais atores políticos, quando a racionalidade técnica esbarra na racionalidade política. Desiludidos com a descaracterização de suas propostas técnicas e com os recuos ou concessões efetuados por e para os demais atores políticos, os economistas acadêmicos são rapidamente compelidos “por razões pessoais” a sair do governo (LOUREIRO, 1997a, p.88).

optam por seguir carreira no setor privado, abrindo empresas de consultoria, nas quais têm oportunidade converter em ganhos financeiros as informações e conhecimentos acumulados durante sua experiência em organismos governamentais. Exemplos desse comportamento podem ser vistos na carreira de Delfim Netto e Roberto Campos que, após a redemocratização do país, tiveram passagens pelo Legislativo sem excluir as atividades de consultoria econômica. Conforme conclui Loureiro, “universidade, governo e consultoria privada são momentos distintos, mas intrinsecamente relacionados; eles desvelam a rede de espaços sociais por onde circula a se legitima esse segmento específico das elites dirigentes do Brasil” (LOUREIRO, 1997, p. 91). Dessa forma, Delfim Netto e Mário Henrique Simonsen são casos exemplares desse novo perfil de carreira que surgiu na segunda metade dos anos 60.

Ao observar as trajetórias de dois dos principais nomes do grupo dos desenvolvimentistas autoritários durante o período militar, Delfim e Simonsen, podemos notar um revezamento em postos governamentais de duas tendências distintas do pensamento econômico desenvolvimentista contidas nessa corrente. Por um lado, o grupo ligado à ortodoxia que se formava na FGV-Rio e partidário da austeridade fiscal e, por outro lado, o grupo de Delfim da USP, adepto das políticas antirrecessivas e desenvolvimentistas sustentadas pelo tripé de capitais (capital estatal, capitais privados nacional e estrangeiro). Bielschowsky e Mussi (2005) salientam que Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen não enfatizam em seus livros as suas divergências com Delfim Netto e Hélio Beltrão no que se refere ao tratamento anti-inflacionário do governo Castello Branco⁷⁶. Nos pontos essenciais os governistas Campos e Simonsen se apresentavam publicamente solidários com as demais autoridades econômicas em torno de praticamente todas as políticas adotadas durante o regime militar.

É importante ressaltar que esta alternância acompanhou as mudanças de grupos militares no poder, os chamados “sorbonistas” *versus* “linha dura”, dos quais faziam parte, respectivamente Castelo Branco e Geisel, de um lado, e de outro, Costa e Silva e Médici. Em se tratando de um período de ditadura militar em que não houve luta partidária e parlamentar, as disputas políticas eram canalizadas aos grupos concorrentes entre militares e entre economistas,

⁷⁶ Ou seja, com a visão da equipe formada por Delfim e Beltrão de que a inflação era de custos e não de demanda. Tendo em vista esse diagnóstico, os cuidados com a contenção monetária no final do governo Castello Branco eram vistos como exagerados e prejudiciais por Campos e Simonsen.

os quais acabaram funcionando como arremedos de partidos políticos⁷⁷, segundo Loureiro (1997a). Além dessas disputas, existiam aqueles economistas que foram alijados do sistema pela ditadura e que faziam oposição ao regime e ao modelo de desenvolvimento adotado pelos militares. Esta era a polarização efetiva nos campos analítico e ideológico dos economistas e de parte dos cientistas sociais existente entre os economistas governistas – alinhados, ainda que com pontos de discordância, Campos, Simonsen e Delfim – e aqueles que se opunham ao regime militar: os desenvolvimentistas “críticos”.

2.1.3- Os economistas contrários ao modelo de desenvolvimento adotado pelos militares: os desenvolvimentistas “críticos”

A produção intelectual dos economistas e cientistas sociais de oposição à política econômica dos governos militares e aos rumos que tomava o sistema socioeconômico com a implementação do “modelo de desenvolvimento autoritário” pelos desenvolvimentistas governistas foi intensa. O golpe de 1964 interrompeu a trajetória política de muitos dos economistas da vertente crítica, mas não sua produção intelectual. Pelo contrário, a questão da interpretação do processo histórico brasileiro, iniciada no primeiro ciclo desenvolvimentista por esses autores e que nesse segundo momento, algumas vezes, ocorreu em circunstâncias de exílio político, desembocaria em formulações com elevado poder analítico sobre as virtudes, limites e contradições do desenvolvimento econômico do país, com sua contrapartida nos campos político e social.

A fidelidade à perspectiva histórica teve grande influência sobre a evolução do pensamento dos intelectuais críticos do regime autoritário, gerando uma safra de interpretações

⁷⁷ A disputa entre as vertentes dentro da corrente dos desenvolvimentistas autoritários ganhava contornos de uma disputa típica de um sistema partidário inclusive com a distribuição de cargos aos nomes ligados ao grupo que assumia o poder; nesse caso a área econômica do governo. Isso pode ser visto com a entrada e saída em bloco dos chamados Delfim *boys* nos diversos órgãos de gestão econômica do governo por ocasião da entrada e saída de seu comandante nos postos ministeriais (Fazenda e Planejamento).

sobre a natureza do capitalismo brasileiro: “dependente”, “associado”, “de Estado”, “dual”, “heterogêneo”, “tardio”, “perverso”, entre outros. Pode-se observar, como aponta Bielschowsky; Mussi (2005, p.32), na produção desse período a presença de duas tradições analíticas previamente existentes no país, ambas filiadas à perspectiva histórica.

A primeira, especialmente importante para os desenvolvimentistas “críticos”, foi a do método histórico-estrutural, que teve sua origem na Cepal. Os autores dessa tradição organizaram o pensamento sobre o capitalismo brasileiro a partir da noção de “estilo” ou “padrão” de crescimento. A motivação principal era o entendimento da dinâmica da economia brasileira, seus impulsos e contradições. No que diz respeito à metodologia, tendiam a salientar as relações entre o crescimento e uma série de elementos, tais como, distribuição de renda e perfis de renda, composição da oferta (setores e heterogeneidade tecnológica), composição dos investidores (capitais estrangeiro, estatal e privado nacional), financiamento e direção do crescimento (mercado interno *versus* mercado externo).

A segunda tradição foi a do materialismo histórico, ou a perspectiva marxista tendo como motor da história a luta de classes, que a partir de 1964 passou a ter como tema central as discordâncias com relação à interpretação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) sobre a etapa histórica (nacional-burguesa) que estava passando a sociedade brasileira. Esse movimento foi entendido como uma reação, no auge dos anos 60, de analistas de diferentes correntes da esquerda em relação ao relativo predomínio dessa interpretação no campo das esquerdas até 1964. Segundo esses autores, em sua maioria sociólogos, ao contrário do que do PCB postulava, a etapa não poderia ser nacional-burguesa⁷⁸, uma vez que o campo não era feudal e porque a burguesa nacional era associada ao capital estrangeiro.

Em relação às principais questões que mobilizaram os intelectuais da vertente crítica, a problemática agrária tem “A Revolução Brasileira” de Caio Prado Junior (1987), livro publicado na década de 1960, a obra de maior destaque. Nesta obra o autor reiterou a interpretação que já havia dado nos anos 40, de que eventuais relações de produção “arcaicas” e com acentuada exploração dos camponeses não eliminavam o fato de que a agricultura brasileira há tempos

⁷⁸ A etapa nacional-burguesa corresponde à aliança de classes (burguesia local e proletariado) contra supostos entraves que o feudalismo existente no campo e o imperialismo estariam impondo ao desenvolvimento das forças produtivas no país.

operava de acordo com uma lógica capitalista. No início dos anos 70⁷⁹, Francisco de Oliveira (2003) deu um passo adiante quando publicou “Crítica da razão dualista” e apresentou a tese de que não havia contradição entre os elementos pré-capitalistas da formação social brasileira e a lógica da acumulação capitalista em geral: “(...) a oposição na maioria dos casos é tão somente formal: de fato, o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado “moderno” cresce e se alimenta da existência do “atrasado” (...)” (OLIVEIRA, 2003, p.32). E continua o autor, tratando do problema do subdesenvolvimento, indo além do que ele chama de “modelo Cepal”, com o qual dialogava mais diretamente com um dos seus principais autores, Celso Furtado:

O “subdesenvolvimento” pareceria a forma própria de ser das economias pré-industriais penetradas pelo capitalismo, em “trânsito”, portanto, para as formas mais avançadas e sedimentadas deste; todavia, uma tal postulação esquece que o “subdesenvolvimento” é precisamente uma “produção” da expansão do capitalismo. (...) na grande maioria dos casos, as economias pré-industriais da América Latina foram criadas pela expansão do capitalismo mundial, como uma reserva de acumulação primitiva do sistema global: em resumo, o “subdesenvolvimento” é uma formação capitalista e não simplesmente histórica. Ao enfatizar o aspecto da dependência – a conhecida relação centro-periferia –, os teóricos do “modo de produção subdesenvolvido” quase deixaram de tratar os aspectos internos das estruturas de dominação que conformam as estruturas de acumulação próprias de países como o Brasil: toda a questão do desenvolvimento foi vista pelo ângulo das relações externas, e o problema transformou-se assim em uma oposição entre as nações, passando despercebido o fato de que, (...), o desenvolvimento é um problema que diz respeito à oposição entre classes sociais internas (OLIVEIRA, 2003, p.33).

Outro ponto tratado pelos desenvolvimentistas críticos foi a entrada de capital estrangeiro na economia nacional, cuja participação na indústria brasileira desde a década de 1950 fragilizou a antiga visão de que o imperialismo era antagônico à industrialização local. Os trabalhos mais importantes nessa direção são os relacionados à “teoria da dependência”, que e

⁷⁹ O ensaio “A economia brasileira: crítica à razão dualista” foi publicado pela primeira vez em Estudos Cebrap nº2, de 1972, reeditado em Seleções Cebrap nº1 em 1975 e 1976, e transformado em livro em 1981 pela editora Vozes.

apresenta duas versões: a do “capitalismo associado” de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (2004) e outra, mais próxima da vertente do pensamento econômico socialista (que não é o foco deste trabalho), a da “superexploração imperialista” de André Gunder Frank⁸⁰, Theotônio dos Santos⁸¹ e Rui Mauro Marini⁸². As origens da interpretação dependente remetem aos trabalhos da Cepal nos anos 50 sobre as relações centro-periferia, especialmente aos ensaios de Furtado (2009) do início dos anos 60, quando o autor afirma que o “subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas” (FURTADO, 2009, p.171). Sendo assim, formaram-se economias “híbridas” e profundamente “heterogêneas”.

Na Cepal, em Santiago do Chile, Cardoso deu prosseguimento a sua reflexão iniciada com a publicação de “Empresário industrial e desenvolvimento econômico”, de 1964, no qual se opõe à ideia da existência de uma burguesia nacional em conflito com o capital estrangeiro no Brasil, e em parceria com Enzo Faletto escreveu, entre os anos de 1966 e 1967, “Dependência e desenvolvimento na América Latina”. O trabalho representou uma inovação no que diz respeito a metodologia, ao argumentar que os processos históricos dos países latino-americanos podem ser corretamente entendidos apenas se analisados sob o ângulo do comportamento das classes sociais e das estruturas de poder em sua dupla determinação, ou seja, em seu movimento interno e nas relações que se estabelecem entre tais estruturas e o poder econômico e político dos países centrais, com os quais os países periféricos possuem estreito relacionamento. De forma mais concreta, o trabalho dos autores avalia que nos anos 60 já estava plenamente estabelecida na América Latina uma aliança entre a burguesia local, as empresas multinacionais e as burocracias civis e militares para comandar o processo de desenvolvimento econômico do país.

⁸⁰ A interpretação politicamente mais à esquerda sobre a dependência parte das ideias do trotskista europeu Gunder Frank, que visitou o Brasil e o Chile a meados dos anos 60 e difundiu o argumento de que na América Latina o capitalismo e o imperialismo eram, historicamente, as causas básicas do subdesenvolvimento, e que a industrialização correspondeu a uma nova modalidade de exploração secular a que estava submetida a classe trabalhadora na região.

⁸¹ Theotônio dos Santos analisa a questão da dependência sob a ótica da superexploração. Para o autor, a dependência tecnológica da etapa de industrialização que sucedeu o pós-guerra, exercida pelas empresas multinacionais, origina um subdesenvolvimento caracterizado por profundas desigualdades, e associado à superexploração da mão de obra ligada à transferência para os países imperialistas do excedente local.

⁸² Marini interpreta o quadro como superexploração, com salários e condições de trabalho miseráveis, e extração da maior parte da mais valia pelas empresas estrangeiras presentes nos países periféricos, seja diretamente, seja através de seus representantes; a burguesia nacional. Os regimes autoritários em vigor nos países latino-americanos corresponderiam à face política dessa superexploração.

Segundo Cardoso e Faletto (2004) as relações entre as burguesias industriais e o Estado aparecem de maneiras específicas nos diferentes países latino-americanos: (i) industrialização “liberal”, que foi orientada e conduzida diretamente pelos setores empresariais privados; (ii) industrialização “nacional-populista”, orientada pela vontade política que expressava a pujança das forças sociais como a burguesia, os setores médios e populares (sindicatos) vinculados ao Estado, os quais junto com o setor agroexportador, e ainda em disputa com ele, compartilham em diferentes graus a condução do processo de desenvolvimento; (iii) industrialização orientada por um “Estado desenvolvimentista”, processo no qual a debilidade do setor capitalista exportador-importador para conduzir a acumulação de capitais e de reorientá-los para o mercado interno é compensada por um programa estatal que reorientou as inversões e fixou as bases da economia industrial. No caso do Brasil, a presença do Estado desenvolvimentista e a condição do capital nacional deixam claro que este último foi o tipo de relação entre as burguesias industriais e o Estado no país.

A etapa seguinte de desenvolvimento que daria um novo caráter à dependência a partir da internacionalização do mercado, teve como questão central explicar a natureza da vinculação do duplo movimento que então ocorria: um, de crise do sistema interno de dominação anterior e o consequente esforço de reorganização política, e, o segundo, de transformação do tipo de relação entre a economia interna e os centros hegemônicos do mercado mundial. Os autores chamam atenção para o fato de que essa relação não se limita ao âmbito econômico e que, além disso, a crise interna reforça os vínculos políticos nas relações centro-periferia:

Seria errôneo pensar que os novos fatores que condicionam o desenvolvimento, a política e a dependência externa circunscrevem-se ao âmbito econômico, pois seria precipitado crer que a determinação econômica do processo político, a partir da formação de um avançado setor capitalista nas economias dependentes, permite a “explicação” imediata da vida política pelos condicionantes econômicos. O conceito de dependência permanece básico para caracterizar a estrutura dessa nova situação de desenvolvimento, e, portanto, a política continua sendo o meio pelo qual se possibilita a determinação econômica. Por outro lado, o problema da crise interna trará como consequência imediata o reforço dos vínculos especificamente políticos nas relações entre o centro e a

periferia, como um condicionante importante das alternativas de desenvolvimento (CARDOSO; FALETTO, 2004, p.149).

Bielschowsky e Mussi (2005, p.35) apresentam, de forma estilizada, o percurso das contribuições mais importantes dos desenvolvimentistas críticos ao entendimento do funcionamento da economia brasileira no período do segundo ciclo desenvolvimentista (1964-1980). As análises dos autores dessa vertente foram marcadas pela presença da trilogia básica da discussão sobre o desenvolvimento: (i) seu ritmo e sustentabilidade, (ii) sua relação com a distribuição de renda e a (iii) composição de agentes investidores.

Essa corrente liderou a oposição ao regime militar no terreno da economia, tendo em vista que, ao contrário dos socialistas, transmitiam a percepção de que havia potencial no capitalismo brasileiro para que se alcançasse um crescimento socialmente menos injusto, desde que a sociedade pudesse contar com um ambiente democrático para eleger seus representantes e para ter acesso a arenas que possibilitassem aos cidadãos lutar contra as desigualdades. Suas análises apontavam para a perversidade do modelo de crescimento e para os erros e inconsistências nas políticas governamentais em vários campos, como os da condução da política macroeconômica e da distribuição de renda. Por outro lado, também continham a aceitação dos princípios do planejamento e da intervenção do Estado em favor do fortalecimento das forças produtivas e da sustentação do crescimento.

Em meados da década de 1960, dois textos representativos da corrente dos desenvolvimentistas críticos de filiação histórico-estrutural inauguraram uma nova fase de interpretações sobre a dinâmica do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro. Esses textos considerados clássicos são “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil”, de Maria da Conceição Tavares (2000), e “Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina”, de Celso Furtado (1966).

O primeiro desses trabalhos foi escrito em 1963 e teve como foco de sua análise a situação pela qual passava o país por meio de uma interpretação que objetivava o entendimento da dinâmica de crescimento no ciclo anterior – de substituição de importações – e das razões que

levaram ao seu enfraquecimento. Segundo Tavares (2000), o declínio do processo de substituição de importações teve como causa o fato dos setores que ainda apresentavam espaço para a continuidade do processo (indústria mecânica, metalúrgica e química) terem apresentado baixa capacidade para estimular o crescimento, devido à elevada intensidade de capital dos mesmos e aos rendimentos decrescentes. A autora argumenta que o problema estratégico da economia brasileira era “transitar para um novo modelo de desenvolvimento, verdadeiramente autônomo”, isto é, um modelo que não se deparasse a todo o momento com restrições no balanço de pagamentos. A variável decisiva nesse novo modelo seria o montante e a composição dos investimentos governamentais. Além disso, Tavares ressalta que o crescimento prévio gerou um conjunto de desequilíbrios setoriais, sociais e regionais, cujo enfrentamento pressupunha uma profunda alteração no padrão de desenvolvimento considerado perverso e que prevalecia naquele período.

O segundo texto de Celso Furtado, publicado em 1965, diagnosticava – assim como apontado em outras obras do autor desde o final dos anos 50 – que, devido à intensidade de capital do processo de industrialização frente à abundância de mão de obra, havia uma tendência à preservação de grande subemprego e à concentração de renda nos países latino-americanos. A noção dos rendimentos decrescentes utilizadas por Tavares (2000) para dar conta do declínio do processo substitutivo, seria enfatizada e generalizada na obra do autor de 1965. O autor concluiu que existia uma tendência à estagnação na América Latina motivada por uma queda na taxa de lucro resultante da elevação na relação capital-produto. Essa queda teria ocorrido em razão do perfil da oferta intensiva em capital e em escala, que se estruturava em função de um perfil de demanda formado por um pequeno núcleo de consumidores de alta renda. Essa tendência poderia ser desfeita apenas por meio de um processo de desconcentração de renda que alterasse o perfil da demanda final e, conseqüentemente, permitisse uma recomposição do perfil da oferta na direção da produção de bens de consumo popular, supostamente bem mais intensivos em mão de obra⁸³. Tal recomposição teria as funções de aumentar o emprego e os salários, ampliar o

⁸³ Como Furtado destaca, a história latino-americana segue caminhos distintos daqueles percorridos pelos países desenvolvidos, onde o aumento de produtividade elevou os salários reais, aumentando a demanda e provocando mais crescimento e produtividade, num círculo virtuoso. Na América Latina ocorreu o seguinte processo: a) a composição da demanda para os setores capitalistas modernos refletiu as estruturas de propriedade e de renda concentradas, se assemelhando a composição dos países centrais e predeterminando a evolução da composição da oferta; b) o investimento daí decorrente consagrou progressivamente um padrão tecnológico intensivo em capital e em economias de escala, mas a oferta ilimitada de mão de obra nessas condições impede que o aumento de

mercado interno, permitir ganhos de escala na produção, elevar a produtividade do capital e a taxa de lucro. Como ressalta Bielschowsky e Mussi (2005), com Furtado a expressão “desenvolvimento” no Brasil passa a ser definitivamente entendida como crescimento integrado a redução das desigualdades sociais.

Maria da Conceição Tavares, Celso Furtado e, nessa mesma época, Aníbal Pinto, estavam iniciando um debate na América Latina sobre as relações entre os processos de crescimento econômico e distribuição de renda, isto é, sobre “modelos” ou “estilos” de desenvolvimento. A base do debate está na noção de adequação entre perfis de oferta de bens e serviços com crescente emprego de tecnologias importadas de países com dotações de recursos diferentes dos países latinos, a perfis de sua demanda que refletiam oferta abundante de trabalho, baixos salários e concentração de renda.

A análise de Aníbal Pinto sobre a distribuição de renda inspirou-se nos ensaios “A Concentração do Progresso Técnico e de seus Frutos no Desenvolvimento latino-americano”, de 1964, e complementado por “Natureza e Implicações da Heterogeneidade Estrutural”, de 1969. No primeiro texto, o autor trabalhou dentro do contexto nacional as abordagens de Prebisch e Rosenstein-Rodan a respeito da repartição dos frutos do progresso técnico em escala internacional. Enfatizou as esferas regional, setorial, social, apontando a tendência à desigualdade e à concentração inerentes ao estilo de desenvolvimento econômico dominante na América Latina. O autor evitou a perspectiva dualista-funcionalista, ao mesmo tempo em que demonstrou a necessidade do conceito de heterogeneidade estrutural como reflexo das desigualdades de produtividade e na modernização entre campo e cidade, entre regiões pobres e desenvolvidas, bem como intrarregionais, intrassetoriais, e no interior da cidade e do campo (SERRA, 1991, p.136).

Em relação à conclusão “estagnacionista” de Furtado, a mesma foi desacreditada pelo ciclo de crescimento econômico em que a economia brasileira se encontrava a partir de 1967. O quadro não configurava estagnação e, apesar da crescente concentração de renda, o período seguinte foi de um dinamismo econômico sem precedentes no país. Isso fez com que a

produtividade se traduza em aumento de salários; c) a tecnologia adotada e a elevação de escala significam crescente elevação na relação capital/produto e vão motivando, dinamicamente a concentração de renda; d) o modelo latino-americano levaria a rendimentos decrescentes e à estagnação (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2005, p.37).

formulação analítica furtadiana básica ficasse em segundo plano, na qual o autor analisa a adequação entre perfis de oferta e de demanda de bens e serviços. Poucos anos depois em “Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil”, Tavares e Serra (2000) argumentaram que:

a crise que acompanha o esgotamento do processo substitutivo representa, no essencial, (...) uma situação de transição a um novo esquema de desenvolvimento capitalista. Esse pode, inclusive, apresentar características bastante dinâmicas e ao mesmo tempo reforçar alguns traços do “modelo” substitutivo de crescimento em suas etapas mais avançadas, ou seja, a exclusão social, a concentração espacial, bem como o atraso de certos subsetores econômicos quanto aos níveis de produtividade (TAVARES; SERRA, 2000, p.592).

A principal contribuição do texto de Tavares e Serra (2000) foi a de argumentar que o crescimento do período do “milagre” se fazia de forma perversa, por meio de concentração da renda. Esta perversidade era funcional para o estilo de crescimento daquele período, entre outras razões porque adequava o perfil de demanda ao perfil de oferta que se havia previamente instalado. Portanto, ao contrário da visão de Furtado sobre o quadro da estagnação, a economia brasileira estava crescendo fortemente na segunda metade dos anos 60 concentrando renda e, por outro lado, o processo de concentração de renda estaria alimentando um processo de crescimento acelerado. Além disso, os autores refutam a interpretação estagnacionista opondo-se à tese de que existe uma tendência à queda nas taxas de lucro como consequência da intensidade de capital nos setores voltados à produção de bens para as classes mais altas. Os autores argumentaram que o progresso técnico elevou a produtividade de forma compensatória à elevação da relação capital-trabalho, e que a variável determinante na decisão de investir foi a taxa de lucro esperada, que pouca relação poderia guardar naquele momento com a intensidade *ex-ante* do capital.

Tavares e Serra também analisaram os determinantes fundamentais do dinamismo da economia brasileira, o que eles denominam de o “milagre perverso”. Segundo a análise dos

autores, a recessão dos anos 60 teria sido causada pelo declínio dos investimentos após o Plano de Metas, resultado de problemas relacionados com a estrutura da demanda e com o financiamento. Os elementos básicos da política econômica desse período foram a compressão salarial, a elevação da relação excedente-salários e as reformas tributária e do mercado de capitais, que teriam dado lugar à recuperação da taxa de investimento público e privado e a uma forte expansão na demanda de bens e serviços, ou seja, às características fundamentais da nova etapa de crescimento. A reforma financeira e a concentração de renda fortaleciam a demanda por consumo das classes ricas e médias da população, que seria altamente elástica à renda no que se refere a bens duráveis e a serviços mais sofisticados, adequando assim o perfil da demanda à estrutura produtiva liderada pelas empresas multinacionais. Por outro lado, a concentração refletia a elevação dos lucros, que estimulava os investimentos privados, e a reforma tributária acompanhada da elevação nas tarifas de bens e serviços estatais viabilizaram a expansão dos investimentos públicos.

Nessa nova fase, o investimento foi dinamizado através de uma divisão de atribuições entre Estado e capital externo, que formavam um “núcleo solidário de expansão” nos setores estratégicos: petroquímica, mineração, siderurgia, energia elétrica, transportes e telecomunicações. Coube ao Estado a maior responsabilidade, isto é, a de prover insumos baratos, economias externas e demanda efetiva ao capital estrangeiro, que se dedicava à expansão da capacidade produtiva nos segmentos mais dinâmicos (química, materiais de transportes e material elétrico, por exemplo). O processo era incorporador e difusor de progresso técnico nos setores dinâmicos, ao mesmo tempo em que ampliava a heterogeneidade estrutural da economia brasileira. Celso Furtado (1975), em seu livro publicado em 1973, “Análise do “Modelo” Brasileiro”, atribuiu o dinamismo da economia a partir de 1967 ao processo de concentração que incluía políticas de crédito e de rendas em benefício das classes médias e altas, o que teria permitido ampliar a demanda por bens de consumo de maior valor agregado, consagrando o “modelo brasileiro de desenvolvimento” dos militares.

No início da década de 1970 o grande debate se dava em torno da distribuição de renda no país, o que ajudou a impulsionar a discussão sobre o modelo perverso de desenvolvimento brasileiro, seguindo contribuição de Conceição Tavares e Serra. O ponto de partida do debate, de acordo com Bielschowsky e Mussi (2005, p.40), foi a divulgação, por uma equipe de pesquisa do

IPEA, comandada por Albert Fishlow, de resultados dos Censos de 1960 e 1970 com dados sobre a distribuição pessoal de renda, demonstrando que durante os anos 60 ocorrera forte concentração de renda no país. O debate se desenvolveu principalmente focalizando cinco temas. Um recorte dessa discussão pode ser encontrado em “Controvérsias sobre distribuição de renda e desenvolvimento” de Tolipan e Tinelli (1975), uma coletânea com vários dos principais textos dos desenvolvimentistas críticos sobre a questão da distribuição de renda na primeira metade dos anos 70. Entre os autores estão Luiz Gonzaga Belluzzo, Maria da Conceição Tavares, Albert Fishlow, Rodolfo Hoffman, Edmar Bacha, John Wells e Pedro Malan.

O primeiro desses temas estava relacionado à consistência dos resultados apresentados na pesquisa comandada por Fishlow. Estes foram confirmados por um trabalho encomendado a Carlos Langoni (1978) – nesse momento cursando o doutorado – pelo então ministro Delfim Netto. O trabalho confirmou a tese da concentração pessoal de renda. Em segundo lugar, discutiu-se sobre o momento em que teria ocorrido a concentração, com tendência à concordância entre os autores de que boa parte teria acontecido no período entre 1965 e 1967, o que confirmaria as indicações dadas por diversos nomes de que o “arrocho salarial” do governo Castello Branco teria representado um grande atraso em termos distributivos para o país. Nessa época, Fishlow (1974) publicou um artigo em que criticava a política salarial dos governos militares e seus efeitos concentradores de renda.

O terceiro tema dizia respeito a questão da interpretação sobre as causas da concentração de renda. O trabalho encomendado pelo governo a Langoni incluía a verificação da teoria do capital humano como determinação da distribuição. O autor chegou a conclusão de que o principal fator responsável pela concentração havia sido a forte demanda por mão de obra especializada, e que era sua maior produtividade o fator explicativo para a abertura do leque salarial nos anos 60 em favor dos trabalhadores com maior qualificação. Dessa forma, a solução para o problema distributivo estaria em maiores investimentos nas áreas de educação e capacitação da mão de obra.

A tese de Langoni foi criticada de duas formas. Malan e Wells (1975) questionaram a validade das conclusões do estudo, já que “qualificação de mão de obra” não aparecia nas regressões do próprio Langoni como um elemento determinante com peso suficiente para justificar os argumentos apresentados pelo autor. Edmar Bacha (1975), por sua vez, argumentou

que a concentração de renda não refletia qualificação de mão de obra, mas a posição dos gerentes na hierarquia das empresas; estes, por oposição aos trabalhadores “reais”, operam como sócios na lógica de geração de lucro das empresas – em funções como planejamento, administração, comando e controle empresarial. Bacha levantou evidências de elevação substancialmente maiores dos salários dos gerentes do que dos trabalhadores entre 1966 e 1972, levando-o a concluir que a abertura do leque salarial foi motivada principalmente pela hierarquia funcional, e não pela qualificação dos trabalhadores. Esta última razão teria sido essencial para explicar as diferenças entre trabalhadores “reais”, e não entre estes e os gerentes (BIELSCHOWSKY e MUSSI, 2005).

Em quarto lugar, houve a ampliação do debate sobre a concentração de renda a partir da questão da distribuição pessoal em direção à discussão sobre a distribuição funcional. Este tema contou com o impulso inicial das contribuições de Tavares e Serra (2000) e Bacha (1975). Voltava-se então para o fato de que os dados sobre distribuição pessoal não explicitam as variações na distribuição entre lucros retidos pelas empresas, impostos e renda das famílias, isto é, o fenômeno da concentração pessoal é apenas parte de uma explicação mais ampla sobre a questão distributiva do país. O estudo de Bacha demonstrou então seu valor, uma vez que os dados apresentados nas estatísticas como concentração pessoal de renda no topo da estrutura distributiva seria apenas o indício de uma concentração funcional da renda que ocorria de forma perversa, entre salários e lucros, dado que os salários dos gerentes contam como parte do “excedente”.

O quinto e último tema diz respeito ao debate sobre a associação entre crescimento, distribuição de renda e formação de poupança. De acordo com Bielschowsky e Mussi (2005, p.42), “(...) parece ter-se estabelecido um consenso entre governistas e críticos de que a contenção salarial e a alta rentabilidade estavam acelerando o processo de acumulação de capital”. A principal diferença entre as duas vertentes desenvolvimentistas é que os governistas entendiam a concentração como um sacrifício “natural” e válido em determinadas fases do processo de desenvolvimento, como aquela por que passava o Brasil no final dos anos 60 e início dos 70, enquanto os desenvolvimentistas críticos consideravam possível compatibilizar crescimento com distribuição de renda, porém para tanto, teria que alterar a estratégia de desenvolvimento em curso no país.

Outro tema presente nos textos dos desenvolvimentistas críticos relacionado às visões sobre a compatibilidade entre crescimento acelerado e melhor distribuição de renda está voltado às implicações sobre a taxa de poupança, considerada baixa para o desenvolvimento de um país periférico. O estudo mais relevante no período foi o de Francisco Lopes (1986) – sua tese de doutorado em meados dos anos 70 – em que demonstra que uma melhor distribuição no país implica alteração na demanda por aqueles bens cuja produção exige menor intensidade de capital e, portanto, menores taxas de poupança e investimento para uma mesma taxa de crescimento do produto. A questão da formação de poupança foi fonte de divergências entre os desenvolvimentistas “críticos”, assim como entre os governistas. Entre esses últimos, o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) enfrentou a discordância de Simonsen, que dispensou a participação do capital externo no financiamento dos investimentos argumentando que a poupança doméstica era suficiente para a expansão esperada dos investimentos na economia.

Pelo lado dos “críticos”, vários economistas, entre eles Celso Furtado, destacavam em suas análises a questão das restrições de poupança em economias periféricas, especialmente em desenvolvimento acelerado, quando a economia podia esbarrar nos limites impostos por seu produto potencial. A saída seria reduzir relativamente a renda e o consumo conspícuo das classes mais baixas, em favor do consumo de massas, que seria pouco intensivo em capital, e favorável a formação de poupança e de investimentos.

Maria da Conceição Tavares e os economistas da “Escola de Campinas” – na linha keynesiana e kaleckiana – consideravam que dentro de certos limites, mesmo em países como o Brasil o investimento era criador de sua própria poupança, e que as dificuldades para a expansão do investimento se colocavam na composição e nos mecanismos de financiamento – natureza e alcance do mercado de capitais, capacidade de autofinanciamento das empresas, orçamento público, entre outros. De acordo com esses economistas, a expansão do excedente devido a forte elevação da produtividade não foi suficientemente acompanhada pela elevação dos salários, senão pela ampliação dos lucros retidos e dos impostos, e sendo assim seria esta então a base sobre a qual se deu a aceleração dos investimentos a partir de 1967.

As interpretações sobre a natureza do capitalismo brasileiro trataram, entre outros temas, da atuação das multinacionais conforme demonstram os trabalhos na linha da teoria da dependência. Considerando apenas a vertente dos desenvolvimentistas críticos, temos a versão de

Cardoso e Faletto (2004) que possui uma visão nacionalista frágil, uma vez que as oportunidades para reverter o quadro de dependência se tornariam cada vez mais difíceis, pois os interesses externos estariam se enraizando internamente e fazendo com que a reversão do quadro de dependência se tornasse um complexo jogo político-econômico complexo que envolvia interesses internos e externos. Os autores tratam a questão sugerindo a substituição da dependência – termo ligado a fase anterior do desenvolvimento – pelo termo interdependência, o que esclareceria a mudança relativa de posições entre as nações numa nova fase de desenvolvimento capitalista:

(...) apesar das transformações assinaladas [formação e fortalecimento do mercado interno e da economia nacional], seria possível manter a ideia de dependência ou, ao contrário, dever-se-ia substituí-la pela interdependência. (...) Os interesses de poder e as alianças para garantir a hegemonia de grupos e frações de classe, internos e externos, têm que ser levados em consideração para explicar as situações de dominação (...). Por certo, a existência de um “mercado aberto”, a impossibilidade da conquista dos mercados dos países mais desenvolvidos pelas economias dependentes e a incorporação contínua de novas unidades de capital externo sob a forma de tecnologia altamente desenvolvida e criada mais em função das necessidades intrínsecas das economias maduras do que das relativamente atrasadas fornecem o quadro estrutural básico das condições econômicas da dependência. Mas a combinação destas com os interesses políticos, as ideologias e as formas jurídicas de regulamentação das relações entre os grupos sociais é que permite manter a ideia de “economias industriais em sociedades dependentes” (CARDOSO; FALETTTO, 2004, p.183).

Do ponto de vista dos governistas, o capital estrangeiro era parte importante da solução para insuficiência de poupança da economia brasileira, além de aportar tecnologia e capacidade empresarial. Para os economistas críticos, as empresas multinacionais eram grandes beneficiárias e defensoras do modelo de crescimento dos militares, tendo em vista que eram líderes dos segmentos mais dinâmicos da economia, voltados às camadas de maior renda da população. Além disso, a atuação dessas empresas reafirmava esse modelo porque difundiam tecnologias pouco apropriadas ao conjunto de recursos existentes no país, eram vistas, ainda, como

portadoras do perigo de acentuar problemas de balanço de pagamentos em épocas de crise por meio de remessas de lucros e de capitais.

Quanto às interpretações sobre a sustentação do crescimento no período posterior ao “milagre” econômico, ou, em outros termos, a continuidade projeto de crescimento acelerado através do II PND, pode-se apontar pelo menos três tipos de interpretação sobre essa temática. A primeira foi a tese da inevitabilidade de uma reversão cíclica, tendo como principal autora Maria da Conceição Tavares (1985), cuja argumentação está presente em “Acumulação de capital e industrialização no Brasil”, originalmente apresentada como tese de livre docência ao Instituto de Economia da UFRJ, em 1975. A tese foi parte de um esforço de teorização pela “Escola de Campinas”⁸⁴, no qual um dos trabalhos que se destacou foi “O capitalismo tardio” de João Manuel Cardoso de Mello (2009), concluído também em meados dos anos 70. Os dois autores consideravam insuficiente a interpretação da Cepal a respeito dos determinantes do crescimento brasileiro, com o argumento de que este estava centrado nos choques externos, ao invés de investigar os determinantes endógenos do processo de acumulação de capital. Conforme Tavares observa sobre a nova onda de crescimento na década de 1970:

(...) a recente etapa de expansão acelerada contém, em si mesma, contradições inerentes a um padrão de crescimento desequilibrado e tende visivelmente a esgotar-se e produzir um novo ciclo. As possibilidades de vislumbrar mudanças na estrutura de produção, de distribuição da renda e nas formas de acumulação de capital e de financiamento, em 1974, do mesmo modo que em 1963 (...) só podem ser visualizadas teoricamente como combinações “abstratas” de soluções parciais. Os problemas centrais da estratégia de crescimento resultam igualmente de uma necessidade de rearticular toda a estrutura de crescimento da economia, apesar de que, como sempre, os sintomas aparecem inicialmente do lado do financiamento interno e externo. (TAVARES, 1985, p.151).

⁸⁴ Maria da Conceição Tavares fez parte da “Escola de Campinas” e contribuiu para sua formação e crescimento antes de prosseguir com sua carreira acadêmica na UFRJ, escola que também ajudou a fundar.

Os autores alinhados a essa primeira tese avaliam que entre as décadas de 1930 e 1950 o país passou pelo processo de industrialização “restringida”, dado que não se desenvolveu internamente em condições relevantes o setor de bens de produção. Nos termos de Mello (2009, p.142), o Brasil teria um capitalismo “tardio” e seu diferencial tinha origem no fato de que no país o sistema nascia desacompanhado das forças produtivas capitalistas e a grande indústria conseguiu se estabelecer sem que surgisse, ao mesmo tempo, um departamento de bens de produção. A partir do surgimento da indústria pesada nos anos 50 durante o governo JK, foram lançadas as bases para uma dinâmica de acumulação de capital semelhante à dos países capitalistas desenvolvidos.

Maria Conceição Tavares (1998), a partir da teoria dos ciclos de Kaleki, afirma que nesse período, finalmente, estavam dadas as condições para um movimento cíclico na economia brasileira, funcionamento típico das economias capitalistas, cuja dinâmica está centrada nas decisões empresariais de investimento em setores oligopolizados. Os investimentos passaram a ser feitos de forma concentrada no tempo, antecipando dessa forma à demanda, e considerando que passavam a gerar produção interna de maneira relevante, suas oscilações repercutiam fortemente sobre todos os setores da economia, gerando assim oscilações cíclicas. Tavares (1985), no texto de 1974, argumenta que a recessão dos anos 60 teria correspondido a uma fase de reversão motivada por redução na demanda de bens de capital devida ao excesso de capacidade produtiva. Em seu texto de 1978, “Ciclo e crise”, a autora trata de um processo similar e argumenta que o mesmo estaria ocorrendo desde meados dos anos 70. Nessa segunda ocasião, a desaceleração não foi maior na visão da autora em razão dos investimentos estatais autônomos que estariam contrapondo-se à tendência cíclica⁸⁵.

A segunda tese a respeito da sustentabilidade do crescimento foi a da inevitabilidade da desaceleração por insuficiência de capacidade produtiva. Essa tese é de autoria de Pedro Malan e Regis Bonelli (1976) num texto que alertava para a necessidade de rever algumas expectativas excessivamente otimistas do II PND para o restante da década de 70. Os autores consideravam

⁸⁵ De acordo com Tavares (1998, p.102), “a partir de 1974, apesar de os projetos públicos em execução serem capazes de sustentar as taxas de acumulação de setores importantes de bens de produção, não são suficientes sequer para manter o ritmo de crescimento da produção corrente da indústria pesada e, muito menos, da demanda do resto da indústria”.

que o déficit externo muito grande de 1974-1975 teria ocorrido em razão do aumento de preços do petróleo, como também da superaceleração da economia nos anos anteriores, ultrapassando o produto potencial. Os autores estavam apontando uma razão não conjuntural para o desaquecimento pelo lado da demanda, isto é, um choque com o teto do produto potencial pelo lado da oferta. Sendo assim, os cálculos do II PND a respeito das necessidades de substituição de importações para obtenção de divisas estariam superdimensionados, uma vez que teriam como base ritmos de crescimento insustentáveis, dada a capacidade de oferta doméstica. Por fim, Malan e Bonelli demonstram não acreditar na possibilidade do país substituir a importação de bens de capital, em função das incertezas que poderiam comprometer as decisões do capital estrangeiro, cuja alternativa de remeter lucros poderia se tornar mais atrativa. A questão naquele momento, segundo os autores, era “fazer o possível” em termos de política econômica tendo em vista as características do processo de formação do capital no país:

(...) a complexidade dos problemas que enfrenta hoje a economia brasileira não deve – e não pode – ser reduzida a questões de maior ou menor eficiência na gestão da política econômica. Atualmente, como no passado, os fenômenos recorrentes de desequilíbrio no balanço de pagamentos e aceleração da inflação estão expressando (...) fenômenos reais associados às características do processo de formação de capital em uma estrutura econômica desequilibrada, como ainda é o caso do Brasil. É imperioso aprofundar a questão (...) na direção de um esforço por captar certas características estruturais da economia brasileira (e sua associada superestrutura política), que hoje, como no passado, configuram os (estreitos) limites do possível em termos de opções de política econômica (MALAN; BONELLI, 1976, p.406).

A terceira abordagem corresponde a um conjunto de estudos voltados à questão do abatimento do quadro macroeconômico ao longo da década de 1970. A questão dos perigos do endividamento externo não deixou de ser observada nem mesmo antes de 1974. Nesse período, alguns economistas críticos já demonstravam preocupações com relação ao “hiato de divisas” e às tendências na conta capital. Exemplo disso é o livro de Pereira (1974), que aponta para a inevitabilidade da ocorrência de “níveis crescentes de endividamento”. Pelo lado dos governistas,

existiam vários textos que minimizavam essa preocupação, apontado para a melhoria da capacidade de pagamento brasileira em função da expansão das exportações no período 1967-1972.

Após o primeiro choque do petróleo, o crescimento do endividamento externo e a deterioração da macroeconomia do país ganharam destaque entre as publicações. Este é o caso de Doellinger (1976), que chamou a atenção para a ideia de que se estaria transferindo perigosamente para o futuro o problema do “hiato do balanço de pagamentos”. São inúmeras as análises nessa direção, assim como as que se voltaram para a relação entre o endividamento externo, a dívida externa e demais desequilíbrios no plano doméstico. Como exemplo, temos Tavares e Belluzzo (1982) que avaliaram como fracassada a tentativa, de tipo gradualista, de estabilizar ou controlar o processo inflacionário a partir de políticas monetárias restritivas desenhadas pelo ministro Simonsen no período 1974-1979. A origem do fracasso estaria, por um lado, no crescimento do endividamento externo e sua consequente sobrecarga no volume da dívida interna. Por outro lado, havia a capacidade de auto-expansão limitada que o circuito financeiro possuía – o que Tavares (1985) denominou de “ciranda financeira”.

A vertente dos desenvolvimentistas críticos, de maneira geral, chamou atenção para os problemas sociais causados pelo período de crescimento acelerado, isto é, a perversidade do modelo de crescimento concentrador de renda e também chamaram atenção para seus limites. Como vimos nos últimos parágrafos, esses autores alertaram para os perigos do endividamento, ainda que a gravidade do quadro que se instalou após a alta dos juros em 1978-1979 não tenha sido plenamente antecipada. Bielschowsky e Mussi (2005) trabalham com a hipótese de que boa parte dos autores que passaram a condenar a ousadia desenvolvimentista de Geisel a partir do final dos anos 70 devido à deterioração dos resultados externos e de suas repercussões internas, beneficiaram-se do conhecimento de processos e fatos que não haviam sido previstos pelos outros analistas previamente.

Na segunda metade da década de 1970 podemos observar, por último, uma série de estudos que tinham como objetivo discutir o tamanho do Estado e criticar seu peso excessivo sobre a economia. A partir desse momento, os economistas da corrente neoliberal voltaram gradualmente a ganhar o espaço que haviam perdido para os desenvolvimentistas por décadas. O interesse sobre o tema naquele momento veio, contudo, pelo lado dos cientistas políticos

contrários ao regime militar, que desenvolviam trabalhos que visavam analisar as relações entre os interesses dos capitais no Brasil, a economia política do regime militar, e o processo político de redemocratização que estava em andamento. Para citar alguns exemplos desses trabalhos temos os de Carlos Estevam Martins (1977a,b) e a tese de Sergio Abranches (1978).

No próximo capítulo abordaremos a fase final do segundo ciclo desenvolvimentista brasileiro, dominado pelo debate a respeito da inflação e do endividamento externo. Além disso, trataremos do recuo da vertente desenvolvimentista crítica ao longo da década de 1980, bem como da sua perda de espaço no debate público após uma sequência de derrotas políticas e no campo econômico. Isso fez com que o terceiro ciclo fosse retomado cerca de vinte anos depois, no final dos anos 90 com a falência do discurso neoliberal. O neoliberalismo ganhava forças lentamente, ganha espaço com a derrota do desenvolvimentismo e inclusive velhos desenvolvimentistas se rendem ao discurso neoliberal e permanecem no poder, mesmo com a mudança no campo do pensamento econômico predominante.

CAPÍTULO 3 – A “DÉCADA PERDIDA” DE 1980 E A “DÉCADA NEOLIBERAL” DE 1990: CRISE FINAL DO VELHO DESENVOLVIMENTISMO, NEOLIBERALISMO E O CONSEQUENTE ADIAMENTO DO TERCEIRO CICLO (NOVO) DESENVOLVIMENTISTA

A década de 1980 no Brasil foi marcada pelas transformações políticas e sociais com o final da ditadura militar por meio do processo de democratização, com o surgimento de movimentos sociais e a nova Constituição de 1988. Na esfera econômica, esse processo foi marcado por crescentes problemas macroeconômicos herdados dos governos militares e agravados com a crise da dívida⁸⁶ no início da década e com os sucessivos planos econômicos fracassados. De acordo com Bresser-Pereira (1993, p.39), a crise da dívida que se abateu sobre a América Latina no começo dos anos 80 teve como causa básica a crise fiscal do Estado, isto é, “(...) o fato do Estado ter ido à falência, perdido o crédito e ficado imobilizado. Uma causa complementar foi a exaustão de uma estratégia de desenvolvimento (...): a abordagem nacional-desenvolvimentista”. É importante notar, nos termos do desenvolvimentismo então vigente, que:

Essa crise, que se instaura no Brasil a partir de 83, quebra o padrão hegemônico de dominação vigente desde os anos 30. O núcleo governamental não consegue mais dirigir a aliança desenvolvimentista e a sociedade como um todo. Os representantes dissociam-se dos representados, que se fracionam e polarizam em torno de interesses e ideias distintos. A desagregação no interior do bloco dominante (...) apenas acelera dramaticamente um processo de desajuste, diverso mas complementar, entre poder político e sociedade (SALLUM JR., 1996, p. 63).

⁸⁶ A crise da dívida externa alcançou os países latino-americanos no início dos anos 80 devido a uma inflexão na política de juros dos EUA no final da década anterior. Assim como os países vizinhos, o Brasil aproveitou a abundância de crédito barato durante a década de 1970 para realizar grandes investimentos. Dentro da política de desenvolvimento adotada pelo país, apostou na continuidade das condições favoráveis para a política de investimentos e no aumento dos fluxos de comércio internacional, o que não se realizou. Em fevereiro de 1983, em razão da elevação do serviço da dívida externa nacional e da dificuldade de obter divisas em consequência da redução das exportações, foi assinado um acordo do país com o Fundo Monetário Internacional (FMI) que possibilitava a rolagem da dívida e a concessão de novos empréstimos a partir do cumprimento de várias determinações, entre elas, o controle do déficit público.

O fator econômico fundamental da crise que atingiu o Estado brasileiro nesse período foi a incapacidade de fazer frente aos pagamentos da dívida externa, colocando assim em xeque o padrão de relacionamento do país com a ordem capitalista mundial. Dessa forma, a crise só poderia ser superada mediante um rearranjo da articulação externa que até então vinha permitindo que o país apresentasse bons índices de desenvolvimento, ainda que dependentes das economias avançadas. O resultado mais importante diante da crise – não só política, mas econômica em termos de desenvolvimento econômico do país – estava no caminho a ser tomado e nas possíveis fissuras, tanto internas quanto externas, que surgiram a partir de uma nova inserção no cenário externo.

Do ponto de vista das forças externas, verificamos que a crise da dívida resultou na suspensão dos fluxos de capital externo até o final da década para o Brasil e demais países latino-americanos, o que provocou uma profunda crise econômica na região. Além disso, desde meados da década de 1970⁸⁷, o ideário predominante nos países centrais e nas agências multilaterais em relação à política econômica deslocou-se do paradigma keynesiano em direção à ortodoxia monetarista, passando assim a recomendar a adoção de políticas rigorosas de contenção de gastos públicos e de controle monetário. Tais mudanças nos fluxos de capitais e nas ideias dominantes sobre gestão econômica reduziram a autonomia das políticas econômicas nacionais.

Internamente, as mudanças políticas iniciadas nos anos 70, com a distensão e posterior abertura do regime militar, contribuíram para dificultar a rearticulação das forças internas. Os insucessos políticos do período aprofundaram o padrão segundo o qual as mudanças sociais empurraram sempre, para além de seus próprios limites, o projeto de liberalização política dos militares. A partir de então, os alicerces politicamente excludentes do regime militar e do Estado

⁸⁷ Paulani (2012) ao resgatar a história da inserção da economia brasileira no processo de acumulação mundial destaca que na década de 1970 o país passou por uma série de transformações que acabaram por modificar o processo de acumulação dentro e fora do país. Começa a se constituir aí aquilo que viria a ser chamado de “financeirização”, indicando um processo em que a acumulação se dá sob os imperativos e a lógica da valorização financeira. Para o Brasil, ao processo determinado desde dentro, mas comandado pelo capital de fora, acrescenta-se agora a instalação da lógica financeira na cabine de comando do processo de acumulação em nível mundial. Esse novo regime de acumulação vai encontrar no Brasil a demanda por empréstimos que faltava a um capital financeiro robusto e ávido por aplicações no contexto de uma crise de sobreacumulação irresolvida no Centro. É o modo de inserção do país nessa nova fase que o torna um dos principais personagens da chamada “crise das dívidas dos países latino-americanos” nos anos 80, e que foi responsável por pelo menos duas décadas de estagnação na economia brasileira.

construído por Vargas foram abalados por um vigoroso processo de democratização da sociedade brasileira:

As classes populares tornaram-se politicamente mais autônomas e tentaram partilhar valores materiais e não materiais que antes eram exclusivos das classes média e alta. Por meio das eleições, das atividades de novas associações civis ou da renovação da atuação de velhas associações, as classes populares, parte das classes médias e, até mesmo, alguns setores empresariais passaram a por em xeque a capacidade de o Estado controlar como antes a sociedade (SALLUM JR., 2004, p.50).

Ainda de acordo com Sallum Jr (2004), no início dos anos 80 o governo brasileiro encontrava-se pressionado, porém em sentidos opostos, na escolha da estratégia para enfrentar a crise, levando em conta as mudanças que estavam em andamento naquele período. Ao mesmo tempo em que sofria pressões externas para conduzir o país em direção à ortodoxia econômica dominante no norte, as novas condições políticas internas conduziam a estímulos na direção oposta, dando mais fôlego para a desgastada estratégia desenvolvimentista. A dissociação do empresariado em relação ao governo – ligação fundamental para essa estratégia – foi cautelosa no início dos anos 80, ao menos até que se decidisse que a sucessão presidencial ocorreria através da eleição indireta, no Colégio Eleitoral. A partir desse momento a oposição dos empresários aumentou e se reverteu em apoio majoritário à candidatura de Tancredo Neves à Presidência da República.

Eleito no Colégio Eleitoral, a candidatura de oposição Tancredo e Sarney e, em seguida, o governo de Sarney na segunda metade dos anos 80 pode ser traduzido como a lenta e dolorosa crise final do velho desenvolvimentismo, ou do segundo ciclo desenvolvimentista tratado no capítulo anterior desse trabalho. Além disso, o período foi marcado pela crise econômica e elevada inflação combatidos por sucessivos pacotes econômicos mal sucedidos e trocas das equipes econômicas, além dos debates em torno da nova Constituição, foi promulgada em 1988. O resultado dessas turbulências e do acúmulo de demandas não atendidas foi o esfacelamento da

coalizão política de sustentação à estratégia de desenvolvimento do país nas últimas décadas. As fissuras no pacto desenvolvimentista manifestaram-se de forma mais clara na crescente dissociação entre o governo e o empresariado⁸⁸, que passou a discutir a crise e criticar o modo como o governo escolheu enfrentá-la – a continuidade do desenvolvimentismo com alguns ajustes – e passaram a discutir alternativas por meio de seminários e palestras, isto é, o ideário neoliberal.

3.1. A CRISE FINAL DO SEGUNDO CICLO DESENVOLVIMENTISTA: A FALTA DE SUSTENTAÇÃO MACROECONÔMICA E POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTISMO AO LONGO DA “DÉCADA PERDIDA”

O regime autoritário não foi contestado explicitamente no início da década de 1980, entretanto em 1983 surgiram várias propostas de mudanças no meio empresarial quanto ao tipo de estratégia que o governo utilizava para superar o estrangulamento externo e a recessão interna. Além disso, a dinâmica da transição trouxe a tona os atores estratégicos naquele momento de transformação da sociedade, tais como os empresários, os sindicalistas e os militares. A aceleração da inflação e a centralidade política da discussão sobre planos de estabilização econômica deram o tom dos primeiros governos civis – José Sarney (1985-1990) e Fernando Collor de Mello (1990-1992). A sucessão de planos econômicos frustrados condicionou o conjunto do processo político, lançando dúvidas e temores com relação à própria consolidação das instituições democráticas.

Diante desse cenário, a crise mudou de dimensão, conforme observou Sallum Jr (1996), posto que o surgimento de alternativas a política oficial entre os empresários – pilar fundamental do pacto desenvolvimentista – sinalizou claramente que a crise havia ultrapassado o domínio

⁸⁸ Os primeiros sintomas sérios dessa ruptura surgiram depois das eleições de novembro de 1982, quando as autoridades comunicaram oficialmente, quebrando assim as promessas e o mito da administração cuidadosa da dívida externa, que recorreria ao FMI para poder pagar aos credores.

econômico, afetando a esfera política por meio das crescentes fissuras causadas no pacto de dominação⁸⁹. As propostas de saída da crise nesse período estavam apoiadas em duas estratégias diferentes, uma de cunho neoliberal e outra desenvolvimentista, porém com ajustes. A questão da renegociação da dívida externa⁹⁰ era um ponto em comum em ambas as estratégias, que divergiam em relação ao ajuste interno e demais pontos que compunham projetos de reforma do pacto de dominação.

De acordo com a vertente neoliberal, a estabilização deveria ser buscada pela quebra do intervencionismo estatal e pela reativação dos mecanismos de mercado. O Estado se voltaria para as políticas sociais compensatórias e o país deveria abrir-se para uma maior participação na divisão internacional do trabalho, concentrando-se na agricultura e na produção industrial de tecnologia já assimilada, absorvendo das economias centrais os produtos de tecnologia avançada. Essa orientação ideológica se tornava hegemônica no plano internacional e tinha como expressões políticas mais importantes os governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos EUA. No plano interno, ganhava a simpatia de lideranças ligadas à agricultura moderna de exportação e ao empresariado comercial (SALLUM JR., 1996). Os defensores do projeto neoliberal pretendiam reformar o pacto de dominação existente reduzindo a participação das empresas estatais e da indústria tanto em relação ao capital estrangeiro, como em relação à agricultura empresarial. Além disso, propunham a distribuição de renda através de políticas sociais.

A vertente desenvolvimentista enfatizava a necessidade da reforma do sistema financeiro com o objetivo de subordiná-lo ao crescimento industrial e, assim, reduzir os ganhos especulativos. O Estado para os desenvolvimentistas aparece como planejador de um desenvolvimento com ênfase na integração do sistema industrial e na internacionalização da indústria de alta tecnologia. Já se esboçava nessa época a possibilidade de incorporação dos assalariados organizados mediante a adoção de uma política de rendas. Os adeptos dessa saída para a crise se concentravam na indústria privada nacional e na burocracia estatal. O projeto de reforma do pacto de dominação dos desenvolvimentistas envolvia a redução da autonomia do

⁸⁹ Abriu-se, assim, no país o que Gramsci denominou de crise de hegemonia e que Sallum Jr. (1993, 1996, 2003, 2004) aplica ao caso brasileiro na transição do desenvolvimentismo para o período neoliberal entre os anos 80 e 90.

⁹⁰ Tanto a estratégia neoliberal, quanto a desenvolvimentista recusavam o tipo de renegociação da dívida externa adotada pelo governo, isto é, em que o país pagava todo o principal mais juros e só renegociava os prazos. A proposta em ambos os casos era uma distribuição das perdas entre o Brasil, os bancos e os governos credores.

capital financeiro e privilegiava a indústria nacional, privada ou estatal. Os assalariados seriam um grupo que sairia ganhando, pois seriam incorporados como membros ativos e reconhecidos da luta pela distribuição de renda.

Não obstante as rupturas no condomínio desenvolvimentista, as camadas populares e a classe média continuaram a desafiar os limites políticos a que eram submetidas pelo regime militar ao longo dos processos de transição e democratização, tornando inviável sua preservação⁹¹. Em relação ao Estado, o que verificamos foi a sua fragilização como um todo, seja em termos políticos do regime, seja em termos financeiros. A crise fez com que a capacidade financeira estatal fosse reduzida e, como consequência, as divergências político-partidárias já existentes foram aprofundadas, debilitando o esquema de sustentação política regional e parlamentar do governo federal. Isso resultou, em 1983, numa redução da capacidade de resistência do regime militar às demandas dos assalariados e, em particular, às pressões regionais e locais, como pode ser constatado pelas concessões que o Executivo federal fez em termos de política salarial e distribuição de tributos para Estados e municípios⁹². Sendo assim, podemos apontar a perda de capacidade de comando central e a autonomização do Congresso e dos governos estaduais como marcas que se consolidaram no processo sucessório que encerrou o ciclo de presidentes militares. Também são marcas desse período de transformações, de acordo com Sallum Jr. e Kugelmas (1993), a permanência ou continuidade:

(...) no processo de transição política brasileira, o quadro jurídico-institucional prévio permaneceu, mas a forma de atuação do regime foi sendo paulatinamente esvaziada de seu conteúdo autoritário. Centros institucionais de poder antes subalternos, como partidos, Congresso Nacional, Executivos estaduais etc., foram ganhando autonomia em relação ao poder central e maior

⁹¹ No processo de autonomização dos segmentos sociais em relação à tutela do Estado, o papel principal foi desempenhado pelo “novo sindicalismo” operário, surgido no polo mais importante da indústria; o ABC paulista. As bandeiras desse movimento ultrapassavam as exigências salariais, envolviam também o direito de greve, a livre negociação de contratos de trabalho, liberdade sindical plena e o fim da tutela do Ministério do Trabalho sobre os sindicatos.

⁹² No segundo semestre de 1983, pela primeira vez na história da ditadura militar, o Congresso Nacional recusou a aprovação de um Decreto Lei que aumentava o arrocho salarial; marca da estratégia de desenvolvimento dos militares. Apesar da maioria parlamentar potencial de que dispunha, o governo não conseguiu evitar que o Congresso se convertesse em trincheira da oposição social.

representatividade popular. No fim do governo Figueiredo, restava uma Presidência da República imperial, do ponto de vista legal, mas de fato com reduzida capacidade de comando sobre os quadros políticos do regime, especialmente os civis. No Parlamento e nos Estados já se tramava a teia do futuro (SALLUM; KUGELMAS, 1993, p.291).

Na conjuntura do processo de transição e democratização, a preservação das eleições indiretas⁹³ teve uma função específica, impedir a participação direta da população no processo sucessório. As massas populares e camadas médias urbanas mobilizadas em torno da campanha das “diretas já⁹⁴” viram-se excluídas, após o maior movimento de opinião conhecido na história do país, com reivindicações que expressavam exigências de democracia política e social. Sendo assim, foi reduzido ao extremo o impacto reformista que teria a intervenção popular no processo de transição.

Ainda que os pontos negativos sejam inegáveis, a eleição presidencial indireta teve funções inovadoras. Na medida em que o presidente não conseguiu obter consenso entre as forças políticas do regime, e os militares não tiveram outra opção senão recuarem para os bastidores, fazendo da preservação da legalidade o bastião da sua unidade, os políticos profissionais atuantes nos partidos, no Congresso e nos governos estaduais viram-se com um poder que até então não haviam experimentado. Em meio a esse processo houve outras mudanças importantes na conjuntura, tais como o fracionamento da elite política dirigente, as divisões na cúpula do poder central, a indisciplina dos governadores, prefeitos e parlamentares situacionistas, o encolhimento dos militares nos quartéis, a ousadia da oposição política ao regime militar.

Ou então, de acordo com Sallum Jr. (1996, p. 91), podemos dizer, observada a mudança de ângulo da estrutura institucional, que as crises econômica e do Estado desenvolvimentista

⁹³ A sucessão presidencial por meio do Colégio Eleitoral – forma encontrada de manutenção da legalidade por parte dos militares – apesar de sua reduzida legitimidade popular, dava sobrevida a uma das características básicas do regime, a limitada participação popular no processo político.

⁹⁴ A campanha por “diretas já” colheu os frutos da autonomização dos trabalhadores e da classe média assalariada, que desde os anos 70 apoiaram através de votos os candidatos da oposição, elaboraram novas formas de organização coletiva, organizaram movimentos sociais variados, sofreram desde 1982 os efeitos da crise econômica, da política econômica ineficaz e das políticas insuficientes oferecidas pelo regime militar. Apesar da derrota da Emenda Dante de Oliveira – que instituíra eleições diretas para Presidente da República – o extraordinário sucesso da mobilização popular massiva produziu efeitos significativos no processo político.

tiveram impacto decisivo na quebra das relações vigentes entre os vários centros de poder – Executivo federal, estados, municípios e Congresso Nacional –; na mudança das relações entre os centros de poder político com a massa da população; e no resultado da sucessão presidencial. A campanha das “diretas já” consolidou e ampliou o oposicionismo da grande maioria da população, evitando que os resultados positivos alcançados com a política econômica em 1984 – retomada do crescimento, saldo positivo na balança comercial e crescimento no emprego – pudessem ser usados para beneficiar politicamente o governo ou o seu candidato à Presidência.

As tensões internas ao regime somadas a grandiosidade da campanha das “diretas” sinalizou que o regime militar tornara-se anacrônico, um invólucro político estreito para conter, sem rupturas, as tensões entre as diversas facções da aliança desenvolvimentista e a força democratizante da sociedade. Entretanto, o desenrolar das “diretas” evidenciou também o impulso limitado para superar o regime e apontou que sua base de apoio político não se desagregou por completo. Isso porque, em primeiro lugar, apesar de a campanha constituir a efetivação do processo de autonomização das massas e das classes médias que vinha dos anos 70, esses segmentos não se manifestaram por conta própria nem dirigiram o movimento. A mobilização só aconteceu pela intervenção dos governadores de oposição e com recursos de poder dos executivos estaduais. Tendo essa liderança, não só as máquinas políticas estaduais foram estimuladas, como houve a garantia de ausência da repressão policial. Além disso, deu à campanha a respeitabilidade oficial, a sanção do Estado, o que representava um significativo ganho em tempos de repressão do regime militar (SALLUM JR., 1996).

Em segundo lugar, as associações empresariais e a maioria das suas lideranças não participaram ativamente da campanha. Ao que tudo indica, temiam que a aprovação das eleições diretas permitisse que a transição política fugisse ao controle das classes proprietárias⁹⁵. A abstenção por parte dos empresários demonstra que a crise política não era tão profunda a ponto de suas lideranças ousarem participar de um processo que, dada a participação popular, pudesse eventualmente reordenar completamente a forma do Estado e, dessa forma, retirá-los da posição privilegiada que ocuparam por décadas.

⁹⁵ Uma possível vitória de Leonel Brizola ou Ulisses Guimarães poderia dar um tom nacional ou popular à política econômica e a própria transição política que desagradaria parcelas desses grupos.

Em terceiro lugar, as circunstâncias⁹⁶ em que ocorreu a votação da emenda Dante de Oliveira demonstrava que enquanto a mudança da lógica de funcionamento do sistema fosse a inclusão da população no processo decisório, as Forças Armadas continuariam entrincheiradas em defesa do governo e do regime militar. Dessa forma, a derrota na votação da emenda pode ser interpretada como a consagração, por meio das leis em vigor, da tendência majoritária entre as classes dominantes e as elites dirigentes de impedir que as massas populares e as classes médias participassem ativamente da disputa de facções em que elas próprias se polarizavam desde o início da crise. O mesmo ocorria no plano político partidário, que mantinha vínculos com o regime autoritário, afastando assim a possibilidade de uma vitória puramente oposicionista na sucessão presidencial que marcaria a volta ao regime democrático⁹⁷.

A vitória no Colégio Eleitoral de Tancredo Neves, mas seu debilitado quadro de saúde que resultou no falecimento antes de empossado fez com que assumisse a Presidência seu vice, José Sarney, a personificação da ambiguidade presente naquela conjuntura levada ao extremo. Isso porque se esperava de Tancredo a realização de mudanças e reformas sociais por aquele que representou a construção da democracia no Brasil, ao mesmo tempo em que a presença muitas vezes incômoda de Sarney lembrasse os caminhos percorridos na construção do regime através da articulação de uma complexa rede de alianças em que coexistiram conservadorismo e transformação, continuidade e mudança. Resumindo:

As rupturas ocorridas no pacto desenvolvimentista de dominação ocasionaram mudanças na hierarquia dos centros de poder político, abalaram a unidade do partido governista, ajudaram a inviabilizar a escolha de uma candidatura oficial de “consenso” à sucessão presidencial, permitiram que a massa da população impusesse limites à gestão governamental e induziram a uma recomposição da elite dirigente e de sua relação com a abalada aliança desenvolvimentista (SALLUM JR., 1996, p. 105).

⁹⁶ A votação ocorreu sob Medidas de Emergência em Brasília e com o Congresso Nacional cercado pelas tropas do Comando Militar do Planalto

⁹⁷ Uma vez definido o Colégio Eleitoral como arena da disputa da disputa sucessória, os adversários do governo teriam que buscar aliados entre os políticos da situação se quisessem vencer. Tal situação colocava Tancredo Neves, o candidato das “diretas”, no centro da cena sucessória, pois difundia a ideia de uma candidatura de consenso como saída para a crise.

As forças políticas organizadas em torno de Tancredo Neves na Aliança Democrática incluíam a oposição partidária ao regime (PMDB, PDT e PTB), uma parte da base política do regime militar, a Frente Liberal, composta pela dissidência do PDS, e a maioria dos governadores do Nordeste e demais políticos ligados Mário Andreazza; candidato governista derrotado por Paulo Maluf na convenção do PDS. Do ponto de vista social, a candidatura de Tancredo encontrava raízes no grande empresariado, especialmente naquela parcela que dependia das estreitas relações com o Estado para sobreviver, na tecnoburocracia estatal, nas oligarquias regionais que sobreviviam à custa dos recursos do Tesouro, nos assalariados e na classe média profissional que apoiou massivamente a campanha das “diretas já” e votava na oposição.

Tendo em vista uma coalizão política de dimensões tão amplas como a Aliança Democrática, a candidatura de Tancredo Neves deixou de ser oposicionista para tornar-se “mudancista” e, sem entrar em choque com o regime militar, apontava para uma Nova República, de caráter liberal e democrático, cujo horizonte estratégico era a recuperação do padrão desenvolvimentista, abalado nos últimos tempos pela pressão dos credores e pela política recessiva do então ministro Delfim Netto. O desenvolvimentismo do começo dos anos 80 não era mais o da oposição, porém não deixou de reafirmar a intenção de retomar o crescimento da economia e oferecer maior resistência às pressões dos credores externos.

O projeto de Tancredo ganhou tonalidade mais liberal ao incorporar a ideia de austeridade na gestão pública e contenção do Estado, ajustada ao gosto do empresariado e dos dissidentes do regime militar. Por fim, havia promessas vagas de incorporação dos socialmente excluídos do pacto desenvolvimentista. Contudo, apesar das promessas e expectativas, a Nova República pode ser definida, nas palavras de Sallum Jr. (1996, p.108), como:

(...) figura de retórica usada por Tancredo para definir seu programa político, foi um projeto democratizante no plano político-institucional mas conservador no plano do Estado. Conservador porque almejava recuperar o velho padrão de dominação; dominação que não teria mais como manter com as bases materiais do Estado em frangalhos e sob a pressão dos credores, da internacionalização do capital e da autonomização da sociedade.

O processo de transição que conduziu à Nova República – e para além dela, um novo período democrático que dura até hoje – é de natureza completamente distinta, não só do projeto de abertura “lenta, gradual e segura” conduzido por Geisel e Golbery, mas também do processo de liberalização que resultou na passagem para a democracia naquele momento. Essas diferenças ficam claras a partir de dois pontos que diferenciam os processos mencionados. O primeiro é que a liberalização pensada pelos militares foi sustentada pela expansão econômica e pela força material e política do Estado desenvolvimentista, ao passo que as mudanças políticas que gestaram a Nova República nasceram da crise econômica, da recessão e da crise do Estado. O novo regime surgiu, dessa forma, como expressão institucional de um Estado enfraquecido, com menor capacidade de comando e/ou resistências em relação às pressões provenientes da sociedade.

O segundo ponto que merece ser destacado está relacionado a nova elite política, que ao invés de nascer em torno do eixo fixado pelo regime, conforme idealizado por Geisel e Golbery, surgiu em torno da oposição política. A transição com Tancredo em lugar de apontar na direção da institucionalização do regime autoritário, orientava-se para constituir um novo regime político de tipo democrático. A Nova República não nasceu como regime articulado por uma Presidência forte, como supunha o projeto, mas como o arranjo político surgido graças à pressão popular e de núcleos de poder antes subalternos, especialmente dos governadores de estado. O pacto que nasceu da derrota do movimento pelas “diretas já” e elegeu Tancredo não resolveu a crise política iniciada em 1983. Por outro lado, contribuiu para bloquear o seu desenvolvimento pleno e concentrado, postergando e diluindo os seus efeitos no tempo, convertendo-a em instabilidade crônica.

Dessa forma, excluindo as classes populares e a classe média do processo decisório, as classes dominantes e elites dirigentes evitaram o surgimento de alternativas fora do horizonte da aliança desenvolvimentista e o eventual aprofundamento das rachaduras existentes no interior do bloco no poder. Enfraquecidos pela crise que se arrastava, o núcleo dirigente teve que incorporar a oposição política ao processo decisório. A crise encaminhou-se então para uma solução conciliatória, centrada apenas numa mudança de quadros dirigentes. Esta, por sua vez, significou a mudança para o regime democrático e a recuperação do padrão desenvolvimentista de

crescimento do país, porém modulado pela parcial preocupação de incorporar os assalariados ao capitalismo nacional.

É com o advento da Nova República que o empresariado tornou-se mais visível em sua atuação política, assumindo papel mais ativo, quer por intermédio de suas lideranças, quer seja pela atuação das suas entidades de cúpula (FIESP, por exemplo), que estavam passando por um processo de reestruturação com a substituição de antigas por novas lideranças identificadas com a face mais moderna do empresariado brasileiro. Ao mesmo tempo, verificou-se um estreitamento dos vínculos empresariais com segmentos de uma nova tecnocracia, que passou a ocupar posições centrais no aparelho de Estado, particularmente durante o governo Sarney. Além disso, observou-se também a revalorização da arena parlamentar com a eleição de inúmeros representantes das classes empresariais para postos legislativos e a ativação da prática de *lobbies* durante o funcionamento da Assembléia Constituinte, entre 1986/88 (DINIZ; BOSCHI, 2004).

Cabe ressaltar que a modernização e o fortalecimento do papel político dos empresários nesse período de transição democrática não conduziram a uma ruptura de seu padrão histórico de comportamento. As modificações levaram a uma flexibilização da estrutura corporativa por meio da criação de canais alternativos dotados de maior autonomia, mas não à eliminação da estrutura tradicional. Houve um tipo de atuação complementar que tenderia a conter a evolução do conjunto do sistema de representação de interesses em direção a um pluralismo pleno. O que se observou foi a montagem de um sistema híbrido e multipolar, marcado pela sobrevivência de organizações corporativas no interior de uma estrutura complexa e diversificada, processo cujo cerne seria o fortalecimento da estrutura dual ao longo do tempo. Diniz e Boschi (2004, p.54) apontam que no Brasil se desenvolveu um tipo de corporativismo setorial, no qual predominam as organizações mais especializadas, inexistindo uma entidade de cúpula capaz de representar a totalidade da categoria empresarial na definição de estratégias globais de ação coletiva.

As mudanças nas instituições políticas e no âmbito de poder dos diversos atores culminaram na Constituição de 1988, que ampliou o poder de ação do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público nos processos de decisão governamentais. Parte da base material para exercer o poder – impostos e autonomia financeira – foi transferida da União para os estados e municípios, transformando estes últimos em unidades federadas. Em relação aos direitos de cidadania, a nova Carta estabeleceu uma regra política democrática e ampliou a proteção social

para todos, trabalhadores ou não. Definiu como dever do Estado garantir vários direitos sociais e tornou possível que cidadãos e a coletividade exigissem o cumprimento dessas garantias pelo poder público. Ao mesmo tempo a Constituição deu uma moldura legal ao desenvolvimentismo democratizado, uma vez que foram ampliadas as restrições ao capital estrangeiro, as empresas estatais ganharam mais espaço para suas atividades, o Estado obteve mais controle sobre o mercado e os servidores públicos e outros trabalhadores viram aumentar sua estabilidade no emprego e vários benefícios, inclusive os de aposentadoria. Portanto a Constituição de 1988 assegurou a permanência da velha articulação entre o Estado e o mercado no momento em que o processo de transnacionalização e a ideologia liberal estavam para ganhar uma dimensão mundial no final dos anos 80 (SALLUM JR., 2004).

Conforme vimos até aqui, durante a presidência de Sarney a elite política brasileira realizou, do ponto de vista institucional, o projeto da Nova República, um arranjo político que não se converteu em um sistema estável de poder. A elite política dirigente fracassou em articular uma nova coalizão sociopolítica que sustentasse o projeto desenvolvimentista democrático para, dessa maneira, superar a crise do Estado. A instabilidade econômica crescente no governo sinalizava a fragilidade política do Estado. Porém não se tratava de uma questão de capacidade da elite política ter novas ideias ou elaborar estratégias apropriadas para estabilizar um novo sistema de poder. Na verdade, as circunstâncias em que a elite política operava eram muito difíceis para que pudesse ter sucesso com um projeto alternativo.

(...) a elite política tentou renovar a estratégia desenvolvimentista, combinando distribuição e crescimento econômico, mas o fez em um contexto externo muito adverso que, em vez de ser uma fonte de capitais (...), os drenava continuamente do país. Ademais, a elite dirigente enfrentou esse ambiente inóspito em circunstâncias políticas muito desfavoráveis. Ela teve de lidar com uma sociedade onde os movimentos sociais e as organizações coletivas floresciam e demandavam enfaticamente a satisfação imediata de suas carências. Talvez se possa dizer que, em uma sociedade tão esperançosa como o Brasil da Nova República, a escassez de recursos não dava muito espaço para negociações políticas bem sucedidas (SALLUM JR., 2004, p. 55).

A sequência de diferentes estratégias de enfrentamento da crise econômica e a capacidade de veto de cada um dos componentes da aliança desenvolvimentista indicava que a crise de hegemonia inaugurada no início dos anos 80 não tinha sido superada. De fato, nenhuma das políticas tentadas conseguiu obter adesão ou, pelo menos, o assentimento conjunto dos componentes da antiga aliança desenvolvimentista que se conservava no poder, embora em ruínas e sem direção definida. Em cada uma das tentativas, seja heterodoxa ou ortodoxa, buscava-se recuperar a autoridade do Estado, estabilizando a moeda, empurrando o ônus do ajuste do setor público sobre algum dos componentes da velha aliança desenvolvimentista. Entretanto, em todas as situações, os segmentos escolhidos como eventuais perdedores, potencialmente onerados pela solução implementada, acabaram por encontrar meios para impor seu veto ao ajuste pretendido, obrigando o governo a mudar a rota. A inflação retomava então seu curso ascendente e, mais uma vez, esvaía-se a autoridade do Estado.

A tentativa de materializar a Nova República produziu um sistema instável de dominação política, em que não se articulavam bem a dimensão institucional, a esfera sociopolítica e as condições econômicas. Essa instabilidade, do ponto de vista econômico, resultou numa trajetória descendente de desenvolvimento. O Estado não deixou de proteger o mercado interno, mas o dinamismo econômico do período anterior se perdeu. As taxas de investimento caíram drasticamente com a não entrada de capitais estrangeiros e a perda de capacidade estatal de investir. As empresas estatais, um dos pilares do modelo desenvolvimentista do período anterior, perdeu seu dinamismo próprio passando a desempenhar papel subordinado dentro dos objetivos governamentais de ajuste da economia, que visava produzir insumos a preços baixos para combater a inflação e/ou ajudar o setor privado a produzir saldos crescentes no comércio exterior.

A desorganização, tanto da economia como das finanças públicas, geraram flutuações no crescimento do PIB, uma redução do crescimento econômico médio além de intensas pressões inflacionárias. A inflação substituiu o desenvolvimento como questão política básica daquele período. Tudo isso constituiu um poderoso obstáculo para que na Nova República o processo de democratização política produzisse o seu equivalente material. Assim, embora tenha havido expansão dos serviços públicos de bem-estar, na década de 1980 os brasileiros mais pobres não aumentaram sua participação na renda nacional. O advento da democracia foi acompanhado de

uma explosão de demandas e a aceleração inflacionária rapidamente esterilizou os objetivos redistributivos do novo regime. Ao mesmo tempo, as condições impostas pela dívida externa evidenciaram os limites do crescimento econômico.

Em alguns países da América Latina, assolados pela crise da dívida, como o Brasil e Argentina, as mesmas forças que acreditaram ter inaugurado uma época marcada pela justiça social viram-se precipitadas a uma situação de grave crise econômica que provocou problemas e suscitou opções para as quais não estavam bem preparadas. Arriscando o desfecho do processo de transição para o regime democrático, os novos governos viram-se obrigados a responsabilizar-se por uma crise que haviam subestimado. Assim, a curto prazo, sua prioridade não pôde ser a redistribuição, mas a estabilização econômica e, a médio prazo, o objetivo não pode ser uma política de mudanças progressivas, mas manter o padrão de acumulação de capital (TORRE, 1993).

Levando em consideração uma perspectiva mais ampla, todas as tentativas de resolver a crise durante a Nova República, por meio de planos de estabilização, padeceram de uma limitação básica, de acordo com Salum Jr. (1996, p.161): tentaram resolver problemas derivados da crise do Estado desenvolvimentista dentro de seu antigo quadro de referência, tentando recuperar a autoridade do governo sobre o Estado e do Estado sobre a sociedade, num momento em que essa resistia cada vez mais a seus comandos e em que as circunstâncias internacionais eram inóspitas. O apego ao passado não ficou restrito a política econômica e a tentativa de renovar a política industrial também não conseguiu ultrapassar as limitações próprias do decadente Estado desenvolvimentista.

Assim, ao invés de mudança houve, ao longo da década de 1980, uma reversão do processo histórico com involução de tecnologias, de estruturas empresariais e industriais e de instituições (isto é, inclusive políticas), e com a deterioração das infraestruturas e abandono do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT). No campo político e da política econômica, o desenvolvimentismo e o intervencionismo estatal perderam espaço, o comando e a liderança exercidos até 1979 pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) foram enfraquecidos, e deixou de haver, no governo federal, uma atitude pró Política Industrial (PI). Ao contrário, predominaram os objetivos de estabilização macroeconômica. Desde então a política de estabilização submeteu a indústria e o setor produtivo como um todo, inviabilizando a

PI. Várias tentativas de formular e implementar uma PI foram frustradas ou apenas parcialmente implementadas (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

Todas as formas de coordenação foram abandonadas. A sequência de planos de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico foi interrompida, metas e programas setoriais foram desativados. Os instrumentos de políticas que antes serviam à industrialização passaram a ser administrados de acordo com os objetivos da estabilização macroeconômica. Até fins dos anos 1980 restrições não tarifárias fecharam ainda mais o acesso a importações, exportações foram subsidiadas, investimentos públicos em infraestrutura foram reduzidos, os orçamentos públicos para financiamento industrial e para o SNDCT foram drasticamente cortados, os incentivos de fomento também foram reduzidos e os controles de preços e tarifas públicas tornaram-se mais apertados.

Tímidos sinais de mudança surgiram no período 1988-1989 a partir de uma reforma da tarifa aduaneira – inócua porque a proteção era dada por restrições não tarifárias – e por novos incentivos ao investimento e ao desenvolvimento tecnológico criados pela Nova Política Industrial⁹⁸ (NPI). Na diretoria de planejamento do BNDES, entre 1984 e 1989, a questão do investimento em tecnologias de ponta figurou em uma proposição mais ampla, de reorientação da estratégia de desenvolvimento brasileiro, na direção da “integração competitiva” internacional. Para tanto o crescimento deveria passar a ser promovido pela combinação entre abertura comercial e privatização, por outro, e políticas estatais ativas de desenvolvimento tecnológico, de apoio à competitividade empresarial, e de formação de infraestrutura econômica. Tratava-se de um híbrido entre elementos que seriam absorvidos na agenda de reestruturação neoliberal implementada a partir de fins dos anos 80, e de elementos de política econômica pouco afins com esse ideário porque intensivas em ações estatais (BIELSHOWSKY; MUSSI, 2005). Entretanto, o

⁹⁸ A Nova Política Industrial (NPI), de maio de 1988, foi bem mais consistente em termos metodológicos do que as demais tentativas de política industrial da Nova República. A principal inovação residia nos Programas Setoriais Integrados (PSI) e nos Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI). A NPI visava, entre outras coisas, o desenvolvimento tecnológico (modernização e capacitação), ao desenvolvimento de indústrias de alta tecnologia e privilegiava as cadeias produtivas. Além disso, pretendia estimular vínculos entre empresas e instituições de pesquisa. Pretendia-se ter o embrião de uma rede de instituições geradoras de externalidades tecnológicas. Entretanto a NPI não foi implementada. Isso se explica por diferentes razões: de ordem estrutural (crise fiscal, cambial e instabilidade econômica), política (governo impopular, nova Constituição assumia cores nacionalistas e protecionistas), falta de articulação de interesses entre governo e sociedade civil, entre outros.

insucesso da política de estabilização inflacionária sepultou qualquer esperança de retomar o crescimento e, de forma mais ambiciosa, o desenvolvimento econômico.

Apenas no final da Nova República a consciência de que o Estado estava em crise emergiu com clareza entre intelectuais e alguns homens públicos, inclusive o presidente da República. A afirmação de que “o Estado faliu” passou a ser um mote frequente nos pronunciamentos de Sarney no último ano de seu mandato. Mesmo o programa que serviu de plataforma eleitoral para a campanha de Fernando Collor teve como eixo central a falência do Estado e a necessidade de reformá-lo. Todavia, a percepção da crise do Estado nesse período era limitada, pois era identificada como uma crise basicamente fiscal, o que não correspondia a amplitude da crise naquele período.

3.2. A EMERGÊNCIA DE UM PROJETO ALTERNATIVO: O NEOLIBERALISMO E O TRIUNFO DO CURTO PRAZO COMO HORIZONTE PARA A TOMADA DE DECISÕES.

As mudanças no campo político e econômico nas duas últimas décadas foram desencadeadas por um conjunto de fatores internos – tais como opções das elites dirigentes, as características e a necessidade das coalizões políticas, o comportamento dos atores estratégicos, Estado, empresários e trabalhadores organizados – e externos – as sucessivas crises internacionais, a pressão das agências multilaterais (FMI e Banco Mundial) em favor da liberalização e das reformas pró-mercado a partir dos anos 80, os avanços no processo de globalização, o colapso do socialismo e o fim da Guerra Fria. Um terceiro tipo de condicionamento, refere-se às distintas trajetórias históricas e especificidades institucionais que caracterizam um dado país e que não podem ser desconsideradas, como ficou demonstrado pelas experiências mal sucedidas de mimetismo institucional dos anos 90 (EVANS, 2003).

Este último fator atua sobre os dois primeiros de maneira à sobredeterminá-los. O efeito combinado desses condicionantes resultou em uma década cuja ideia força no Brasil de demais

países latino-americanos foi a estabilidade econômica. Entretanto, essa não era vista como pré-requisito para alcançar melhores resultados em termos de desenvolvimento econômico e social, e sim como um bem em si mesmo, um bem maior a ser preservado. Outra sobredeterminação nesse período refere-se a consolidação do processo de transição democrática ocorrida na década anterior, conforme apontada Sallum Jr. e Kugelmas (1991;1993). Os autores afirmam que a transição em marcha no país na década de 1980 era, na verdade, uma dupla transição – política e econômica – cujo destaque deve ser dado não apenas a crise da dívida externa, mas principalmente a distinção entre Estado e regime político⁹⁹.

A dupla sobredeterminação – dos condicionantes institucionais e históricos e da crise do Estado desenvolvimentista – marcou nossa transição negociada e sem um projeto inovador de país para a Nova República. O que existia até aquele momento eram divergências em torno dos rumos que o governo deveria tomar para superar o estrangulamento externo e a recessão interna. As propostas de saída para a crise apontavam duas estratégias distintas: uma de cunho neoliberal e outra desenvolvimentista (SALLUM JR. e KUGELMAS, 1993; SALLUM JR., 1996). As divergências mais contundentes, no entanto, diziam respeito às medidas a serem tomadas num ajuste interno.

Os dois grupos expressavam projetos de reforma do pacto de dominação vigente na década de 80 no momento da transição para a Nova República. Os neoliberais pretendiam reformar o pacto reduzindo a participação das estatais e da indústria, tanto em relação ao capital externo, quanto em relação à agricultura empresarial. Além disso, propunham a distribuição de renda por meio de políticas sociais. No lado oposto, os desenvolvimentistas, pretendiam reformar o pacto reduzindo a autonomia do capital financeiro e privilegiando a indústria nacional, privada ou pública. Os assalariados seriam incorporados como membros ativos na luta pela distribuição da renda (SALLUM JR, 1996).

⁹⁹ Sallum e Kugelmas (1991, p.147) justificam a relevância dessa distinção. No caso da transição política brasileira, a distinção é crucial porque (...) a crise do regime autoritário é sobredeterminada pela crise da forma de Estado característica da sociedade brasileira desde os anos 30. (...) Estão em crise o padrão anterior de articulação entre capitais locais – privados e estatal – e o capital internacional; a forma existente de agregação e representação de interesses econômico-sociais gerados em uma sociedade cada vez mais complexa; e a relação entre setor público e privado no processo de desenvolvimento capitalista. Tais crises se condensam no núcleo político da sociedade, pondo em xeque não só o regime que se busca substituir mas a própria forma de Estado, o Estado Desenvolvimentista

Apesar de não aparecerem tão bem delimitados e com propostas nem sempre claras e opostas ao longo do tempo, esses dois grupos representam uma polarização ideológica essencial na história política brasileira, desde a primeira metade do século XX até os dias de hoje. É importante ressaltar que os interesses divergentes de facções do pacto de dominação existente no país no momento da transição se farão representar por partidos políticos e coalizões de governo que passaram por mudanças e recomposições constantes nos últimos vinte anos. Essa é a razão pela qual não identificaremos essas duas vertentes diretamente a partidos políticos. Em alguns momentos, como veremos adiante, essas duas vertentes estarão presentes dentro de um mesmo governo lutando por espaço político no interior da coalizão governante. Será dessa forma que a hegemonia liberal começará a ruir no final dos anos 90.

De acordo com Bresser-Pereira e Diniz (2009), os erros cometidos pelas elites políticas após a redemocratização e o fracasso do Plano Cruzado facilitaram a crítica neoliberal aos desenvolvimentistas, o que teria levado o país a se submeter à hegemonia externa. Depois do plano econômico heterodoxo (Cruzado) que contou com o apoio do empresariado nacional, os próximos anos de governo Sarney se resumiram a uma crise de governabilidade distendida, que perpassou todo o período de 1987 ao final de 1989; englobando a Constituinte e outras tentativas malsucedidas de estabilização econômica. Lamounier (1990) corrobora com os autores quando aponta a formação de um impasse a partir do fracasso do Cruzado e do irreversível enfraquecimento da Presidência de Sarney¹⁰⁰.

Sendo assim, a eleição presidencial de 1989 aconteceu em um contexto de forte rejeição ao governo Sarney; sob o qual foi recaiu, em grande medida, o fracasso dos seguidos pacotes econômicos lançados na segunda metade dos anos 80. O PMDB, principal partido do governo, também sofreu as consequências, tanto com a perda de popularidade, quanto com a divisão interna do partido que se refletia no governo. O resultado das eleições municipais de 1988 demonstrava o enorme desgaste do governo e anunciava que as eleições do ano seguinte não seriam fáceis para o PMDB¹⁰¹ e seus aliados. Esta era a primeira eleição desde 1974 que o

¹⁰⁰ Ainda durante os trabalhos da Constituinte, utilizando os recursos de pressão do Executivo, Sarney consegue o número de votos necessários para que o Congresso confirmasse um mandato de cinco anos e impedisse a implantação de um regime parlamentarista. O resultado prático desta vitória foi o prolongamento da curva descendente de um governo que, desde o começo, sofreu de um considerável déficit de legitimidade.

¹⁰¹ A partir de 1988, o PMDB passa a perder filiados: 126 deputados no decorrer dos anos de 1988, 1989 e 1990, o que equivale a perda de 48% da bancada de 1987 (LIMA JUNIOR, 1993, p.71).

partido não saía vitorioso das urnas (CARREIRÃO, 2002). Ao final de 1989, com o país à beira da hiperinflação, a capacidade decisória do governo encontrava-se no nível mais baixo de toda a história republicana brasileira, segundo Lamounier (1990, p.23).

Após os sucessivos fracassos do governo Sarney na área econômica e o grande valor simbólico atribuído à primeira eleição direta para presidente em 29 anos, foi recebida com grande expectativa a vitória de Fernando Collor de Mello, motivada por um discurso “inovador” – não assumidamente neoliberal – e de moralização da política nacional. Sallum Junior (2003, p.42) considera a vitória do candidato do PRN como um marco divisório da transição política: o período em que predominou a democratização política (Nova República) e o que teve como impulso básico a liberalização econômica (eleição de Collor). Neste sentido, as eleições de 1989 ratificaram o fracasso da elite política em converter a Nova República numa forma estável de domínio político, dado que os candidatos do PMDB e do PFL recebem menos de 5% dos votos¹⁰².

A temática central, a partir de meados dos anos 80, deixa de ser o desenvolvimento econômico e passa para questões como o combate a inflação e a estabilização da economia. Nesse contexto, a visão alternativa, neoliberal, conseguiu recrutar cada vez mais adeptos nos meios político e empresarial. Diniz (1991, p.371) aponta o empresariado, principalmente na sua fração industrial, como um dos maiores responsáveis pela difusão desta proposta. O ideário neoliberal encontrou em Fernando Collor de Mello seu maior porta-voz nas eleições de 1989, tendo sua vitória representado – além do descontentamento de grande parte da população com as altas taxas de inflação que se arrastavam por toda década de 1980 – a adesão do país às pressões externas por mudanças na condução da política econômica e por reformas liberalizantes.

Dessa forma, a partir de 1991, abriu-se espaço para uma mudança fundamental na coalizão política dominante no país¹⁰³. Nesse mesmo ano, o fracasso do Plano Collor e a ampla reforma ministerial que se seguiu entregou a gestão da economia do país nas mãos de uma equipe

¹⁰² Os 22 candidatos à Presidência da República em 1989 se proclamaram de alguma forma em oposição ao governo Sarney, identificado naquele momento com o “atraso”, a “corrupção” e a “ineficiência”.

¹⁰³ A partir de 1991, a coalizão política dominante deixou de ser aquela definida desde o final da década de 1970, durante a grande campanha pela democracia — uma coalizão nacional e popular formada pelos empresários industriais (que desde o “pacote de abril” de 1977 haviam começado a romper sua aliança com os militares), pelas camadas médias e pelos trabalhadores (BRESSER-PEREIRA e DINIZ, 2009, p.86).

econômica alinhada com as diretrizes neoliberais¹⁰⁴. Consequentemente, as prioridades da economia foram redefinidas, com o setor financeiro sendo privilegiado em detrimento da indústria. É importante ressaltar que a agenda neoliberal é proposta no Brasil por um político desconhecido, Fernando Collor de Mello, eleito num momento de vácuo político e sem o apoio de qualquer força política relevante, utilizando um discurso direcionado às massas e podendo contar com o apoio do empresariado nacional (DINIZ e BOSCHI, 2004, p.128). Além disso, o apoio dos empresários era consensual quanto ao questionamento do modelo econômico em vigor até aquele momento, mas a forma e o ritmo de introdução dos itens da nova agenda eram questões que permaneceram em aberto – chegando a ser contestadas em alguns casos – ao longo da década de 1990.

A dominância do liberalismo econômico durante grande parte dos anos 90 é resultado de um duplo processo, como ressaltava Sola (1995), representado, de um lado, pela preponderância das análises generalizadoras, indiferentes à diversidade dos caminhos para o desenvolvimento. Por outro lado, por um receituário universal, cuja característica é privilegiar o ponto de chegada prescrito, ou seja, a liberalização econômica com democracia política. Ainda assim, não podemos deixar de considerar os diferentes contornos que cada experiência nacional estabeleceu para o conjunto de medidas reunidas sob o título de Consenso de Washington. O que os economistas neoclássicos e outros estudiosos esperavam com essas recomendações é que as mudanças trazidas pela globalização, especialmente a mobilidade dos capitais, tendessem a produzir uma convergência em escala mundial, tanto entre as taxas de crescimento e produtividade dos diferentes países, como entre as instituições que organizam as atividades econômicas. Sallum Jr. aponta na mesma direção de Lourdes Sola quando afirma que:

(...) tanto o caráter abstrato da perspectiva dominante nos estudos sobre o desenvolvimento como a concepção, a ela vinculada, de que as instituições tendem a se ajustar às regulações mercantis esvaziam de significado a questão

¹⁰⁴ Em maio de 1991, o pacote de medidas conhecido como Plano Marcílio – caracterizado por Bresser-Pereira (1996, p.251) como ortodoxo, gradualista e ineficiente – foi a derradeira tentativa do governo Collor para estabilizar a economia. Anunciou em linhas gerais, aquilo que pautaria a gestão macroeconômica do país ao longo de toda a década de 90: política monetária restritiva com a elevação da taxa de juros e restrição ao crédito.

das estratégias alternativas para o crescimento econômico. Quando muito poderiam ser distinguidas diferentes táticas de uma mesma orientação integracionista – incorporação mais ou menos rápida ao mercado globalizado, inversão da sequência temporal das medidas liberalizantes e assim por diante (SALLUM JR, 2001, p.314).

No entanto, Sallum Jr. identifica que é possível tomar essa questão sobre outra perspectiva, desde que se reconheça que a dinâmica da mudança institucional não obedece à lógica do mercado e, logo, as políticas de governo e as reformas, devem ser vistas sob um ângulo positivo, como um processo de construção institucional, de criação de um novo ambiente específico para a atividade econômica. As pressões advindas do mercado desafiaram as instituições existentes no início da década de 90, entretanto as novas formas de regulação surgidas não foram criadas no vazio, como simples adaptações às necessidades do mercado.

Não cabe aqui questionar a orientação neoliberal das reformas da década de 90, apenas destacar que foi o próprio processo por meio do qual surgiram esses novos arranjos institucionais é que se incumbiu de moldá-los, através do contexto social e institucional existente. Ou seja, o neoliberalismo brasileiro nasceria a partir do edifício em ruínas do nacional-desenvolvimentismo, de todo seu aparato institucional, burocrático, político e econômico. Uma das formas de ver essa mesma questão foi apontada por Sola (1993, p.243) quando afirma que uma das principais razões para as reformas permanecerem incompletas no Brasil no início da década de 90 – ao contrário do que ocorria com outros países latino-americanos – era a “reiteração de uma dinâmica perversa”. Esta dinâmica, segundo a autora, se dava em função da necessidade de implementar as reformas de maneira estratégica, coerente e acordada, o que somente poderia ocorrer com o atendimento simultâneo de três requisitos.

Em primeiro lugar, coerência macroeconômica com os objetivos prioritários para a solução da crise fiscal do Estado e para a inserção do país na nova ordem internacional. Em segundo, condições de governabilidade, permitindo aos governantes reunir os recursos de poder necessários para garantir o consentimento das forças sociais afetadas, o que pressupõe a montagem de uma coalizão de governo estável o bastante para dar início e continuidade às reformas. E, por fim, compatibilidade com o marco legal que preside a Nova República, ou seja,

a Constituição de 1988. Este triplo requisito só viria a ser atendido a partir da estabilização econômica, ou seja, do relativo sucesso do Plano Real e, como consequência deste fato, da vitória de Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994. Enquanto isso, na ausência de uma estratégia capaz de atender a tais condições, a crise fiscal do Estado agravava o processo de erosão dos recursos reais e políticos à disposição do governo, cuja capacidade de iniciar reformas se encontra concentrada no Executivo. Tal desgaste, por sua vez, impediu o governo de assumir a função de propor e conduzir a reforma dos esquemas de financiamento e de gastos do Estado.

Do ponto de vista da reorganização das forças políticas, ocorreu um processo de fragmentação, que se desdobrou em outros dois fenômenos. Por um lado, os grandes partidos, PMDB e PFL principalmente, tiveram suas bancadas reduzidas; por outro, a maior representação adquirida pelos pequenos partidos não se refletiu na Câmara como um todo por não serem esses partidos efetivamente nacionais. (LIMA JUNIOR, 1993, p.144). Complementando este quadro, a reorganização das forças eleitorais seguiu novas polarizações, em que as relações Estado/mercado ganharam espaço (SALLUM JUNIOR, 2003, p.42).

Desta maneira, o país começava a “década das reformas” em meio a uma crise política e a tentativas malsucedidas de estabilização econômica. Embora algumas iniciativas, como a liberalização comercial e as privatizações, tenham começado no final dos anos 80, as etapas mais significativas foram cumpridas a partir de 1990 com o governo Collor. Vale destacar, mais uma vez, que a formação da agenda de reformas no Brasil seguiu um *timing* específico, uma vez que foi sobredeterminada pelo processo de redemocratização e aconteceu antes do processo de ajuste e estabilização econômica (MELO, 2002, p.47). Apesar disso, a agenda neoliberal só teria condições de avançar em sua implementação com o Real e com a formação da ampla coalizão de centro-direita em torno da candidatura de Fernando Henrique Cardoso.

Após a renúncia de Collor para evitar o processo de *impeachment*, assume o vice-presidente Itamar Franco, que desde o início de seu mandato buscou restabelecer o diálogo entre os poderes que fora rompido pelo seu antecessor. Essa estratégia resultou na formação de uma ampla coalizão de governo que contava com PMDB, PFL, PSDB, PTB, PSB e PDT. Apesar do caráter transitório de um mandato “tampão”, foi durante o governo Itamar que foram lançadas as bases para o bem-sucedido ciclo político do Real, cujos principais elementos são a formação de uma ampla coalizão eleitoral e de governo baseadas numa agenda econômica de resultados, isto

é, estabilização econômica alcançada por meio do Plano Real (plano heterodoxo com gestão ortodoxa) no curto prazo ainda que as custas do crescimento e da definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento (SILVA, 2007).

As realizações no campo da economia neste período incluem a continuação do programa de privatizações, o qual, após uma suspensão temporária no início do governo, chegou a surpreender pelo número de processos concluídos. O motivo da surpresa está no fato de um presidente não identificado com posições liberalizantes como Itamar Franco ter superado seu antecessor, com um total de 17 empresas privatizadas. Estes resultados sugerem, segundo Velasco Júnior (1997, p.34), que a rede de apoio constituída no governo Collor e que forneceu a sustentação ao Programa Nacional de Desestatização durante este período, prevaleceu em relação às outras forças que desejavam uma revisão em suas diretrizes, ou mesmo sua interrupção. Mais do que isso, esse resultado demonstra que pontos fundamentais da agenda neoliberal haviam sido adotados pelo governo¹⁰⁵, principalmente pelos partidos da base aliada, em especial PSDB e PFL.

A sincronia entre as primeiras conquistas do Plano Real e as eleições presidenciais de 1994 resultou na vitória de Fernando Henrique Cardoso, considerado o “pai do Real”. Além do mencionado ciclo político, o período que se iniciou é um ponto de inflexão na recente história brasileira tendo em vista o aprofundamento das reformas neoliberais, que só puderam prosseguir no momento em que a coalizão de governo foi forte, coesa e estável o suficiente. Na prática, este é um dos itens levantados por Lourdes Sola quando estabeleceu os requisitos mencionados nos parágrafos anteriores e que só foram plenamente atendidos a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique.

Em outros termos, foi a partir de 1995 que o grupo neoliberal se consolidou no poder de forma hegemônica e conseguiu levar a frente o extenso programa de reformas orientadas para o mercado. Isso quer dizer que as condições políticas – a formação de uma ampla e estável coalizão

¹⁰⁵ Às lideranças do PSDB foram entregues os principais cargos do governo na área econômica com economistas ligados aos seus quadros. Não obstante, o apoio do empresariado às reformas neoliberais durante o governo Collor tem continuidade com a mobilização do setor junto ao Congresso no momento da Reforma Constitucional em 1993. Nesta oportunidade foi criada a Ação Empresarial que reunia os empresários, representantes de entidades de classe, dirigentes das confederações e das associações setoriais mais relevantes, em torno de uma proposta de ação conjunta em defesa das reformas pró-mercado (DINIZ e BOSCHI, 2004, p.129).

de governo e a ausência de conflitos intra-burcráticos¹⁰⁶ – e econômicas – estabilização da economia e retorno dos capitais externos ao país, conquistado pela “credibilidade” do governo junto aos organismos internacionais – necessárias para a realização dessas reformas se apresentaram, simultaneamente, pela primeira vez desde a redemocratização neste período. Estas condições permitiram que alguns projetos enviados pelo Executivo não sofressem grandes modificações ao longo da tramitação pelas casas do Legislativo, sendo aprovados segundo a orientação dada pelo governo. Mais do que isso, é aqui que se torna mais evidente a modalidade específica de legitimação existente desde a redemocratização, na qual “a noção de bom governo, componente essencial da teoria política (...) assume a forma de boa gestão da economia” (SOLA, 2001, p.35).

O “bom governo”, um governo que alcança bons resultados econômicos que são revertidos em poder de agenda, consegue maiores índices de aprovação entre a população¹⁰⁷ e entre os membros do Legislativo. Convertidos na mesma “moeda”, teremos uma alteração nas prioridades do governo em favor da aprovação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) que permitiu, no momento seguinte, a reeleição de Fernando Henrique em 1998.

Não apenas a questão da estabilidade macroeconômica teve um papel fundamental no resultado das eleições de 1994, como a influência do mercado financeiro internacional sobre as variáveis econômicas domésticas (taxa de câmbio, índices de risco-país e indicadores da bolsa de valores) passaram a ser um determinante na intenção de voto nos candidatos em todas as outras eleições presidenciais até hoje. Esta influência se repetiu nas eleições de 1998 e 2002 por duas razões. Primeiro, por ser um período marcado por governos que defendiam a necessidade de

¹⁰⁶ Além do fortalecimento do Ministério da Fazenda no interior da equipe, Fernando Henrique pôde contar com outras condições favoráveis e até então inéditas para implementar o Plano Real. Todos os envolvidos na formulação do plano – um grupo de economistas da PUC-RJ com passagem pelo governo na época do Cruzado – eram parte de uma equipe homogênea, ao contrário das anteriores que viviam as voltas com desentendimentos internos. Os debates internos entre os economistas foram intensos, mas a elevada capacidade de controle técnico do processo não foi abalada por esses episódios (LOUREIRO, 1997). Paralelamente, o processo político apresentava uma característica distintiva – além do baixo grau de conflito intra e interburocrático – outros ministérios foram afastados do processo decisório e até mesmo o presidente deixou de interferir nas decisões tomadas pela equipe econômica.

¹⁰⁷ “Há no Brasil (...) uma inequívoca correlação entre desempenho macroeconômico, de um lado, e confiança no governo e apoio ao presidente de outro. No Brasil, essa relação está diretamente ligada ao nível e à trajetória da renda real disponível. O voto, no Brasil, é econômico. (...). O conforto econômico – ou o desconforto econômico, se preferirem – domina na maior medida o humor político dos brasileiros, particularmente sua posição com relação ao governo e ao presidente da República” (ABRANCHES, 2001, p.260).

reformas liberalizantes, políticas apoiadas por instituições financeiras internacionais e orientadas pela lógica neoliberal. Em segundo lugar, o destaque que já era dado pela mídia aos assuntos econômicos passou a focalizar a relação entre a intenção de voto e os indicadores do mercado financeiro nacional e internacional (RENNÓ e SPANAKOS, 2006, p.12). Sendo assim, a relação entre política e economia, realçada nos períodos eleitorais, passou a contar com mais elementos além da inflação, desemprego e crescimento do PIB; considerados por Borsani (2003).

No período entre a eleição de 1994 e a de 1998 não ocorreram mudanças significativas na conformação das principais forças político eleitorais do país: de um lado, o presidente e candidato a reeleição FHC – apoiado agora por uma coligação ampliada, que reunia PSDB, PFL, PTB, PMDB e PPB –; de outro, o principal líder a oposição, Lula – que também recebeu o apoio de um número maior de partidos além do PT, tais como PDT, PSB, PCB e PC do B. Em relação ao Plano Real, a avaliação dos eleitores era positiva, reforçando a credibilidade dos seus condutores, mesmo na ausência de bons números na economia em termos de crescimento e emprego. Ao contrário do tempo eleitoral anterior, em que a implementação do plano obedeceu ao andamento do processo eleitoral, desta vez as celebradas forças do mercado internacional impossibilitaram a apresentação de resultados positivos às vésperas da eleição¹⁰⁸.

O relativo êxito de FHC em algumas frentes – como o controle da inflação e a aprovação das reformas da Previdência e Administrativa – significou, necessariamente, a criação de problemas em outras frentes, como a elevada propensão a importar e a baixa competitividade das exportações, além de um crescimento econômico pífio. O principal problema, visto também como a fragilidade do Plano Real, foi a combinação de juros altos e câmbio pouco competitivo, aliada a uma visão excessivamente otimista dos mercados financeiros internacionais. Os efeitos perversos dessa combinação levaram o país a implementar às pressas um novo pacote de ajuste fiscal juntamente com a entrada em vigor de um acordo com o FMI, G-7 e BIS em outubro de 1998¹⁰⁹ (SAMUELS, 2003, p. 828). Dessa forma, a gestão da economia seguia uma receita

¹⁰⁸ O cenário econômico internacional, após a crise mexicana, passou por uma calmaria de dois anos que não foi aproveitada pela equipe econômica para reverter os rumos da política cambial e de juros. O resultado foi a manutenção das taxas de juros muito elevadas e déficits (público e externo) crescentes. No mesmo ano em que a corrida eleitoral teve início ocorreu a crise asiática, cujos efeitos logo foram sentidos no Brasil, pois o afluxo dos capitais logo começou a ser percebido. Tal situação iria piorar no quadro da crise russa, a partir de agosto de 1998; às vésperas das eleições (ALMEIDA, 1999, p.21).

¹⁰⁹ A montagem de um esquema de sustentação financeira em favor do Brasil tornou-se inevitável quando, no bojo da crise asiática e russa, os capitais de empréstimo e de crédito comercial tornaram-se repentinamente escassos,

simples: completar o ajuste fiscal e empreender as reformas neoliberais e, em função deste “bom comportamento”, utilizar a poupança externa captada para voltar aos bons índices de crescimento e desenvolvimento econômico. O país estava aderindo, nos termos cunhados por Bresser-Pereira (2002, p.374), ao “Segundo Consenso de Washington¹¹⁰”; a versão verdadeiramente internacional do primeiro.

A equipe econômica, inicialmente coesa, assistiu ao seu primeiro rompimento, ocorrido entre os ministros José Serra (Planejamento) e Pedro Malan (Fazenda). O primeiro, por ocupar uma pasta mais susceptível às pressões políticas, tornou-se porta-voz das demandas da indústria nacional, que passou a fazer oposição às orientações do titular da Fazenda, mais atento aos princípios de liberalização dos mercados e às repercussões negativas das medidas no mercado internacional. Demonstrando a força e a centralidade do Ministério da Fazenda dentro do governo, Serra foi substituído por Antonio Kandir (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999, p.84). Este rompimento representava a divisão dos membros do governo em dois grupos quanto à política econômica. O primeiro, formado por uma corrente liberal fundamentalista orientada basicamente para a estabilização e comprometida com a promoção de uma economia de livre mercado no país; o segundo, uma tendência liberal-desenvolvimentista, mais inclinada a equilibrar a estabilização da moeda com um crescimento competitivo da economia mediante a intervenção moderada do Estado (SALLUM JUNIOR, 2003, p.45).

Vemos assim, ressurgir a partir dos liberais – e do esgotamento do projeto neoliberal para o país – a divisão que defendemos como essencial em termos políticos e econômicos no país; entre desenvolvimentistas e neoliberais. Estes grupos sofreram modificações, seus discursos e posições políticas não permaneceram fixas no tempo. Podemos perceber que essa divergência de interesses, com os empresários pressionando politicamente o governo através do Ministério do Planejamento é uma demonstração que a aliança de forças que conduziu Fernando Henrique ao poder apresentava fissuras que não puderam ser contidas por acordos internos ao longo do tempo. A maior prova deste fato é o segundo governo FHC, uma exposição das fragilidades de uma

operando-se, ao contrário, uma retirada em massa de volumes consideráveis de recursos antes aplicados na economia brasileira. As reservas nacionais começaram a diminuir de forma dramática, de algo como US\$ 72 bilhões no período anterior à crise russa para menos de US\$ 40 bilhões em meados de novembro de 1998 (ALMEIDA, 1999, p.25).

¹¹⁰ O ‘Segundo Consenso’ se formou no início da década de 90, após o Plano Brady ter equacionado o problema da dívida externa dos anos 80. É um consenso que se forma para explicar e justificar uma nova onda de fluxo de capitais que se dirigiu para os países em desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2002, p.374).

ampla coalizão que não se sustentou, por um lado, sem os bons resultados econômicos em um ambiente externo de crises financeiras e queda do investimento externo, e, por outro lado, por estar imerso em conflitos políticos entre membros do governo e da base e recebendo críticas cada vez mais duras do empresariado nacional.

Como havíamos dito anteriormente, os atores mudaram seu posicionamento estratégico ao longo do tempo, isto é especialmente importante para o empresariado nacional. Ao longo das transformações ocorridas na economia nos anos 90, uma parte desses atores passou da defesa às críticas das políticas de viés liberal empreendidas pela equipe de FHC. Entretanto, não podemos esquecer as deficiências históricas desse grupo que tem como uma das suas principais características a fragmentação:

A análise da atuação do setor empresarial nesta fase reforçou a principal conclusão de estudos relativos à trajetória do empresariado ao longo das várias fases da industrialização brasileira: sua fraqueza como ator coletivo a despeito da força relativa de alguns de seus setores, da importância de seus recursos organizacionais, do porte econômico de muitas empresas e do peso das conexões pessoais de segmentos destas elites com as autoridades estatais. A baixa capacidade de ação conjunta, por sua vez, pode ser explicada em função de uma série de fatores estreitamente inter-relacionados. Entre estes, (...) o papel do Estado como formulador/executor das políticas econômicas do país e como indutor do padrão de ação coletiva da classe empresarial (BRESSER-PEREIRA e DINIZ, 2009, p.89).

Outro processo importante que acompanhamos ao longo da década de 1990, independente da predominância ideológica liberal, foi a revitalização do IPEA, através de contratação de novos técnicos e do reaparelhamento físico do instituto. Dentre os mecanismos adotados cabe destacar o Programa Nacional de Pesquisa Econômica¹¹¹ (PNPE). Contudo, a

¹¹¹ Através do PNPE são recrutados, através da ANPEC, alunos de pós-graduação que recebiam bolsas para desenvolver suas teses no IPEA, desde que seus temas fossem de interesse da instituição. Esses técnicos recebiam orientação de um técnico do IPEA, faziam uso dos recursos disponíveis e produziam seus trabalhos. Com isso, o órgão conseguiu levar adiante suas atividades em um contexto de escassez de recursos.

revitalização apareceu de forma mais significativa na retomada do papel histórico do IPEA de assessoria técnica do Ministério do Planejamento, a partir das gestões de José Serra e Antônio Kandir, no governo Fernando Henrique Cardoso. É importante destacar que essa revitalização aconteceu em um momento de recrudescimento do neoliberalismo e, por conseguinte, de ação limitada das iniciativas ligadas ao planejamento e ao desenvolvimentismo, o que faz com que esse processo tenha sido limitado pelo próprio discurso predominante no governo. Entretanto esse processo avançou significativamente nos anos 2000, durante os governos Lula, quando o IPEA se voltou para a análise de questões de longo prazo a partir da retomada do debate sobre o desenvolvimento.

O IPEA deve ser visto como uma instituição fundamental para o país nas últimas décadas na produção de pesquisas econômicas aplicadas, cujo embasamento para a formulação de políticas públicas é inquestionável. Além disso, por sua contribuição no campo da pesquisa aplicada, o instituto também foi um espaço privilegiado para a preparação de quadros para postos dirigentes na área de gestão econômica dos diversos governos (LOUREIRO, 1997a). Por outro lado, suas atividades de assessoria ao Ministério do Planejamento sempre estiveram sujeitas a contingências, em particular, ao peso político do ministro no conjunto do governo, bem como a afinidade deste com a diretoria do instituto. Caso o ministro tivesse sua própria equipe de assessores e não confiasse no IPEA, seja por orientações teóricas divergentes – como foi o caso de Delfim Netto nos anos 70 – ou ainda porque que o órgão estivesse passando por um momento de crise – como ocorreu no período do ministro João Sayad, no governo Sarney – o IPEA poderia não ser chamado a atuar ativamente na elaboração de planos econômicos, por exemplo.

Ainda nos anos 90, durante o segundo governo Fernando Henrique Cardoso, ganhou força a ideia de organizar os gastos federais na área de infraestrutura por meio do conceito de “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”. Por meio de uma licitação realizada pelo BNDES, um conjunto de universidades foi mobilizada no período 1997/1999 para apoiar a elaboração de um portfólio de investimento públicos e privados, que seriam integrados no Plano Plurianual 2000-2003. O conceito de planejamento nacional por meio da lógica territorial era inovador, mas esbarrou nas dificuldades existentes na tentativa de organizar um novo projeto de desenvolvimento nacional com base no orçamento público federal tradicionalmente ordenado

segundo as lógicas “nacional”, “setorial” e “ministerial” de distribuição de recursos federais (BIELSHOWSKY; MUSSI, 2005).

Em termos de coalizão de governo, o segundo mandato de FHC, pode-se concluir que estavam presentes as condições necessárias – mas não suficientes – para a continuidade das políticas reformistas. Alguns dos projetos que não foram aprovados não devem ser interpretados como prova de uma relação de conflito entre os poderes (DINIZ, 2005, p.362). Determinados projetos foram utilizados como instrumento de negociação para que o Executivo conseguisse aprovar as proposições consideradas prioritárias, mesmo que a agenda trabalhista, assim como as outras metas do governo, se mantivessem subordinadas à agenda econômica durante todo o período FHC. As condições políticas de outrora, ausentes nesse momento, reduziram a velocidade das reformas e multiplicaram os pontos de veto no interior do governo e no sistema político como um todo.

As reformas de segunda geração prosseguiram ainda que em um ritmo menor em relação aos anos anteriores, dada a dificuldade na aprovação destas reformas em um ambiente no qual as negociações cada vez mais difíceis com os partidos da coalizão tiveram que ser constantes¹¹². Não obstante, “as estratégias políticas do governo de Fernando Henrique Cardoso foram profundamente constrangidas pela agenda política que herdou e que ele próprio ajudou a formar” (MELO, 2005, p.856).

As sucessivas crises cambiais e o grau de abertura da economia nacional colocaram os indicadores do mercado financeiro como um elemento importante nas discussões a respeito da sucessão presidencial, paralelo aos demais resultados da política econômica empreendida por oito anos de governo FHC (RENNÓ e SPANAKOS, 2006, p.12). Assim como demonstrado por Baker (2002, p. 91), as posturas sobre as reformas econômicas se encontravam politizadas e, ao invés de posições incoerentes sobre importantes temas econômicos, os eleitores associavam suas opiniões

¹¹² De um total de trinta e cinco propostas de reformas constitucionais nos dois governos FHC, vinte e seis Emendas Constitucionais (EC's) foram apresentadas e dezesseis foram promulgadas no primeiro governo. No segundo governo foram apresentadas nove EC's – indicando o ritmo mais lento neste período – e dezenove foram promulgadas. Em relação aos temas, praticamente metade das EC's aprovada referia-se diretamente a aspectos do federalismo, e entre estas, a maioria estava ligada às políticas e direitos sociais. A aprovação destas medidas respondia as críticas da oposição quanto ao descaso do governo com as questões sociais e tentava imprimir uma maior preocupação social como a marca do segundo governo, já que o Real estava desgastado.

sobre economia ao campo da política, baseando nessas opiniões seus julgamentos sobre o presidente em exercício¹¹³.

As eleições de 2002 começaram a ser articuladas logo após as eleições de 1998. As candidaturas de Luiz Inácio Lula da Silva (PT-PL-PC do B) e de Ciro Gomes (PPS-PTB-PDT) já estavam lançadas depois da divulgação do resultado que deu a vitória a Fernando Henrique Cardoso. Com poucos números positivos para serem apresentados e um baixo índice de aprovação, o resultado das eleições presidenciais de 2002 foi consequência do desgaste do modelo praticado ao longo da última década e a necessidade – representada pelo número de votos e pelo discurso em torno do tema da “mudança” – de uma mudança nos rumos do país, principalmente, na condução da economia. Mais uma vez, as principais forças políticas estiveram polarizadas em torno das candidaturas do PT e do PSDB, representantes, respectivamente, das ideias de mudança e continuidade naquele momento.

3.3. A CRISE DO NEOLIBERALISMO E O RETORNO DO DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO: A PROPOSIÇÃO DE UM MODELO ALTERNATIVO A PARTIR DA VITÓRIA DA OPOSIÇÃO NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS

Desde o final da década de 1990, tomando como um marco a crise cambial de 1999, Boschi e Diniz (2004) afirmam que estamos diante de um novo momento, cuja marca seria não o abandono da estabilidade como objetivo fundamental da política econômica, mas o reconhecimento de que apenas a estabilidade não bastaria para gerar resultados positivos tanto econômico, quanto socialmente, abrindo espaço para discussão de um projeto de longo prazo. Qualquer tentativa nesse sentido durante os anos 90 encontrava como obstáculos a combinação de abertura comercial indiscriminada, juros altos e sobrevalorização cambial, que criaram um

¹¹³ Baker (2002, p.92) aponta como elementos do comportamento político do brasileiro: 1) muitos têm consciência dos debates sobre política econômica e têm posturas definidas em relação as principais questões econômicas; 2) muitos também estão conscientes da postura do presidente nestas questões; e 3) dados primeiros dois elementos, muitos avaliam o presidente de acordo com a implementação dos tipos de política que eles, eleitores, apoiam.

ambiente favorável apenas aos interesses financeiros em detrimento dos interesses industriais, privilegiando ainda o capital estrangeiro em detrimento do capital nacional, o que teve implicações negativas para a economia brasileira como um todo, ao gerar como resultado estagnação e altas taxas de desemprego.

As mudanças ocorridas na década de 1990 afetaram diretamente o empresariado¹¹⁴ – um ator fundamental no processo de desenvolvimento econômico – e sua estrutura de representação de interesses, principalmente no que se refere ao padrão de articulação Estado-empresários¹¹⁵. Além da mudança estrutural do setor produtivo, houve um processo de esvaziamento de lideranças expressivas ligadas ao antigo modelo desenvolvimentista. A postura empresarial é explicitada no documento publicado pela FIESP em 1990, “Livre para crescer: proposta para um Brasil moderno”, atingindo um ponto crítico com a revisão constitucional ocorrida entre 1993 e 1994. Neste momento as elites empresariais se mobilizaram em torno da criação da Ação Empresarial com o objetivo influenciar o Congresso no sentido de defender dos princípios liberais defendidos pelos empresários.

No governo Fernando Henrique Cardoso, a CNI e a FIESP, através de suas lideranças, revelaram clara adesão a agenda neoliberal, principalmente no que se refere à orientação das reformas estruturais. Em texto publicado pela CNI em 1996, intitulado “Custo Brasil”, a entidade defendia o aprofundamento das reformas pró-mercado afirmando que sem elas seria impossível a

¹¹⁴ Do ponto de vista econômico, as políticas de estabilização e ajuste, particularmente a abertura comercial e a liberalização dos fluxos financeiros resultaram numa profunda reestruturação e renovação internas do setor empresarial com setores inteiros passando por processos de desnacionalização e realocação industrial. No âmbito das grandes empresas observou-se um intenso processo de fusão, aquisição ou associação com grupos estrangeiros, o que resultou num acentuado processo de desnacionalização de um importante segmento da economia que inclui o setor de bens duráveis e bens de capital, os setores eletroeletrônico, de alimentos e bebidas e de autopeças, além da concentração industrial e do avanço significativo da internacionalização das empresas líderes representadas por um limitado número dos maiores grupos estrangeiros (FERRAZ, *et al.*, 1999).

¹¹⁵ O corporativismo setorial e bipartite característico do processo de industrialização por substituição de importações no país, modalidade na qual os empresários tinham assento ao lado dos técnicos do governo nos inúmeros órgãos de natureza consultiva e deliberativa inseridos na burocracia estatal deixa de existir com a crise do desenvolvimentismo nos anos 80. A partir do governo Collor e prosseguindo com Fernando Henrique, houve um gradual fechamento das instâncias corporativas no interior da burocracia pública, paralelamente ao reforço da gestão de estilo tecnocrático. Como resultado desse processo o centro de gravidade da ação empresarial que, no primeiro momento situava-se no Executivo, se deslocou para o Legislativo por meio de *lobby* junto aos congressistas (DINIZ; BOSCHI, 2007; DINIZ, 2010).

redução do chamado custo Brasil¹¹⁶, o que, por sua vez, era indispensável para o aumento da competitividade industrial. Em 1997, no documento “O custo do atraso”, foi a vez da FIESP destacar os impactos adversos da política fiscal sobre a capacidade exportadora, a redução do crescimento da economia e do investimento abaixo do seu potencial.

Por outro lado, o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) – criado com objetivo de preencher uma lacuna no campo da produção de ideias e da difusão de princípios ideológicos relacionados ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro – teve seu auge entre 1989 (ano de sua fundação) e 1993, período em que se destacou na elaboração de estudos e propostas voltados para a formulação de uma política industrial capaz de orientar o processo de inserção do país no mercado global preservando o espaço da produção interna. No período Fernando Henrique o instituto experimentou um certo esvaziamento, o que pode estar relacionado ao êxito das prioridades da nova agenda neoliberal. As críticas produzidas pelo instituto não foram incorporadas a um movimento mais amplo sustentado pelo conjunto do empresariado. Conforme ressaltam Diniz e Boschi (2004), IEDI não possui o status de uma entidade de classe e suas formulações não são percebidas, mesmo entre os empresários, como expressão da visão da classe empresarial.

Os últimos anos da década de 90 apontaram algumas mudanças no quadro descrito, uma vez que o posicionamento da maioria das entidades empresariais foi um dos indícios da fissura que surgiu no apoio político dado às políticas neoliberais. Os sinais de ruptura do consenso alcançaram, assim, o meio empresarial na medida em que a FIESP, a partir de 1998¹¹⁷, assumiu uma postura de maior distanciamento e independência em relação ao governo, além de criticar o alijamento dos empresários do processo decisório e de manifestar discordância em relação à equipe econômica, que teria abandonado o setor produtivo à própria sorte.

Da mesma forma, o IEDI, ao final do primeiro turno das eleições de 1998, por meio de sua diretoria, entregou ao Presidente um documento – “Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial” – no qual defendia a relevância e urgência de uma política industrial

¹¹⁶ Na visão dos industriais, o custo Brasil englobaria uma série de itens, como uma legislação trabalhista deficiente, um sistema tributário responsável por onerar a produção, a insuficiência de fontes de financiamento da atividade produtiva e o gargalo representado pela falta de investimento em infraestrutura.

¹¹⁷ Em setembro de 1998 foi eleito para presidência da FIESP Horácio Lafer Piva, do grupo Klabin, do setor de papel e celulose. Em seu discurso de posse, Piva afirmou que o momento impunha uma ruptura com a prática de adesão ao governo e sua agenda neoliberal, a fim de que a FIESP assumisse a postura mais apropriada de grupo de pressão.

para o país. A proposta, baseada num estudo comparativo de 12 países (incluindo o Brasil), concluía que, ao contrário dos países desenvolvidos, que possuem uma política industrial efetiva, o país sofria os efeitos de uma completa omissão quanto a seu parque industrial local. Segundo o documento, na contramão da história, o Brasil insistia na defesa do neoliberalismo, num momento de questionamento desta doutrina em âmbito mundial. Nos últimos anos, o que pode ser observado foi uma adesão acrítica ao ideário neoliberal, resultando em políticas altamente prejudiciais, como a abertura comercial indiscriminada, desestímulo às exportações e a internacionalização acelerada da economia. A principal consequência foi o enfraquecimento da economia, notadamente da indústria nacional, dada a exposição aos excessos de uma concorrência externa descontrolada. O grande equívoco, ressalta o texto, teria sido a abertura a qualquer custo, sem o respaldo de um projeto maior de desenvolvimento nacional (DINIZ; BOSCHI, 2007).

O segundo mandato de Fernando Henrique tem início com dissidências na base de sustentação do governo, demonstrando que, ao contrário do seu primeiro governo, a governabilidade não estava mais garantida pelo êxito da política de estabilização de preços alcançada mediante a implantação do Plano Real. Um dos eixos do debate seria a controvérsia estabilização *versus* desenvolvimento. De acordo com Diniz e Boschi (2007, p.58), esta polêmica explicitou-se em duas oportunidades em 1999 envolvendo membros do governo, da classe política e lideranças empresariais. Em primeiro lugar, na convenção do PSDB, partido do presidente, quando o ex-ministro das Comunicações, Luiz Carlos Mendonça de Barros, foi escolhido para vice-presidente do partido para a área econômica e defendeu, em seu pronunciamento, com ampla repercussão na imprensa, uma postura de apoio ao desenvolvimento. Um segundo momento ocorreu na abertura do 11º Fórum Nacional do INAE, quando o então Ministro da Fazenda, Pedro Malan, fez um discurso criticando indiretamente as declarações de Mendonça de Barros, reafirmou a prioridade do ajuste fiscal.

Essa polêmica se prolongou através de declarações dadas a imprensa e indicava uma divisão interna no governo entre a equipe econômica neoliberal, de um lado, e outros integrantes do ministério que defendiam uma postura mais desenvolvimentista¹¹⁸ do governo da como

¹¹⁸ Representavam esse ponto de vista, no primeiro governo FHC, principalmente José Serra, ministro do Planejamento, Luiz Carlos Mendonça de Barros, presidente do BNDES, e José Roberto Mendonça de Barros,

Pimenta da Veiga (Comunicações) e Bresser-Pereira (Ciência e Tecnologia). Este último, um economista identificado com o desenvolvimentismo e que já havia expressado suas críticas às políticas implementadas pelo governo, que julgava equivocadas considerando que a melhor maneira de um país se defender da volatilidade dos capitais externos seria não se endividando e preparando a retomada do desenvolvimento. A questão ultrapassou a equipe de governo e atingiu o espaço empresarial, tendo algumas de suas lideranças manifestado apoio às posições desenvolvimentistas. O presidente da FIESP declarava que a meta do desenvolvimento já estava colocada na agenda pública e não poderia ser postergada. Como contraponto, o presidente da FIRJAN entendia que a retomada do crescimento não poderia contrapor-se à austeridade fiscal e, mediante essa postura, apoiava a tendência liberal ortodoxa predominante na equipe econômica do governo.

Segundo Sallum Jr. (2003, p.48) “essas mudanças podem ser vistas como sinais de transformação política dentro do bloco hegemônico. Este se inclinou de forma irregular e hesitante em direção a seu polo liberal-desenvolvimentista”. Entendido esse último como uma tendência dentro do governo que enxergava o desenvolvimento como meta maior da política econômica. Desde o começo de 2000, o Ministério do Desenvolvimento, o da Ciência e Tecnologia, a Secretaria do Planejamento e até a Presidência da República manifestaram sinais de transformação nessa direção, acentuada com a aproximação das eleições de 2002. Mesmo assim, os defensores das políticas neoliberais mantiveram o controle sobre as principais alavancas do poder – o Ministério da Fazenda e o Banco Central – e por meio delas preservaram a prioridade para a estabilização, embora tenham utilizado a política fiscal como instrumento central para conservá-la, ao invés da política cambial. Mantidas as divisões internas na coalizão de governo, porém atenuadas, os conflitos internos se deslocaram para a questão fiscal que, somados a perda de apoio de outros segmentos da sociedade como parte do empresariado, resultaram num governo em que as decisões tenderam a ser lentas e não sistemáticas.

Para a sucessão de FHC foi lançada a candidatura do ex-ministro do Planejamento e da Saúde José Serra (PSDB), que se impôs apesar da resistência de setores de seu partido e, principalmente, do seu parceiro na coalizão, o PFL. Diferentemente dos processos eleitorais

secretário de Política Econômica. Fora do governo o nome mais relevante era o do deputado federal Delfim Neto, figura importante do regime autoritário, período em que ocupou diversos ministérios da área econômica (SALLUM JR., 2003).

anteriores, os principais candidatos tiveram maior espaço na mídia para que pudessem expor seus programas de governo. A principal razão para esta mudança de comportamento da imprensa foram os resultados das pesquisas eleitorais que desde o início apontavam a vantagem de Lula. Esta vantagem, de acordo com Samuels (2008, p.315), é resultado de um duplo movimento, de um lado, Lula e o PT se moveram para o centro do espectro político ao longo dos anos 90, de outro lado, a identificação partidária com esse partido de esquerda cresceu no decorrer desse período até 2004, sugerindo que o “pragmatismo do partido andou de mãos dadas com o crescimento do seu apoio”.

O abandono do discurso radical por parte de Lula e do PT atraiu não apenas mais eleitores, como também outros atores políticos estratégicos como o empresariado nacional¹¹⁹, que haviam perdido espaço político durante os governos do PSDB. Esses últimos foram atraídos por outra mudança fundamental na candidatura oposicionista em relação às eleições anteriores: a existência de um projeto de desenvolvimento baseado em políticas e programas para o país, e não apenas um discurso crítico que não se tornasse uma alternativa real de acordo com as possibilidades e limitações da realidade nacional.

Por um lado, questões como o desemprego e a desigualdade na distribuição de renda com suas consequências sociais tornaram-se prioridades para os eleitores. Para estes, a inflação deixou de ser decisiva para escolha do candidato pelo fato da estabilidade econômica ser vista como algo já conquistado e sedimentado. Por outro lado, desde o começo da campanha o PT firmou o compromisso com a manutenção da estabilidade econômica, reafirmada através da “Carta ao povo brasileiro”, na qual Lula e seus aliados se comprometeram a honrar as metas de superávit fiscal (estabelecidas no acordo junto ao FMI), e os contratos que regem a rentabilidade dos títulos da dívida pública.

Este compromisso com a manutenção da estabilidade foi fundamental para a vitória de Lula, uma vez que, às vésperas das eleições, o país enfrentava um ataque especulativo contra o real que foi creditado a sua vantagem nas pesquisas de intenção de voto; o que alguns analistas chamaram de “efeito Lula”. Outro fator que desencadeou esta crise foi a dificuldade do candidato

¹¹⁹ Outro ponto importante da candidatura de Lula em 2002 foi o candidato a vice na sua chapa, José Alencar. Um grande empresário mineiro que emprestou não apenas sua credibilidade pessoal a candidatura, como representou a aliança de uma parcela importante do empresariado nacional com o candidato do PT.

do governo José Serra em avançar nas pesquisas, mas certamente não foi a sua causa primeira. Esta deve ser buscada na fragilidade financeira na qual o país se encontrava, consequência da política equivocada do governo em 2001, que foi a responsável pela maior exposição do país à volatilidade dos capitais externos.

A partir da veiculação do documento em que o candidato do PT descartava a possibilidade de “decisões unilaterais” e de “milagres” na condução da política econômica (a “Carta ao povo brasileiro”), o mercado financeiro e os demais agentes econômicos perceberam que o discurso radical adotado em outras campanhas havia sido deixado para trás. Com isso, após dois ciclos eleitorais bem-sucedidos (1994 e 1998), a “estratégia do medo” utilizada pelo candidato do governo e por sua coalizão eleitoral deixou de atrair votos. A estratégia alternativa apresentada pela oposição moderada personificada em Lula contava com um componente importante: a volta do desenvolvimento como um tema prioritário da agenda pública e de governo. Além do mais, o discurso de oposição apenas crítico e combativo de outros tempos deu lugar ao esboço de um projeto alternativo e realizável, que foi ganhando contornos mais claros com o tempo.

Essa mudança política, um ponto de inflexão na recente história política e econômica brasileira, apresentou aspectos mais evidentes com a vitória de Lula e de uma coalizão de centro-esquerda em 2002, que representou a derrota das forças políticas que defendiam o receituário neoliberal. Isso não quer dizer que todas as políticas implementadas nos anos 90 tenham sido superadas ou não tenham apresentando algum resultado positivo, nem mesmo que as políticas a partir daquele momento postas em prática seriam uma negação do período anterior. Uma parcela importante da literatura que discute esse tema destaca exatamente o contrário, que alguns pontos do neoliberalismo devem ser preservados, como é o caso da gestão da política financeira e macroeconômica com responsabilidade e com a devida consideração para com a sustentabilidade da dívida pública, os princípios da prudência e da solidez da moeda (Rodrik, 2002). Bresser-Pereira e Diniz (2009, p.91) destacam que essa mudança em direção ao tema do desenvolvimento ocorreu no início da presente década em vários países latino-americanos e que apresentam em comum uma postura nacionalista, no sentido de mobilização de forças internas visando alcançar maior autonomia na consecução de objetivos próprios.

No plano teórico, não completamente dissociado do presente momento político, esse movimento reúne uma série de economistas, cientistas políticos, sociólogos e outros especialistas em torno dos debates mais recentes sobre desenvolvimento econômico, levando em consideração nossa tradição desenvolvimentista, mas sem esquecer as experiências exitosas da última década. O “novo-desenvolvimentismo” (BRESSER-PEREIRA, 2006), como é chamado esse movimento vem crescendo nos últimos anos, entre outras razões, pelo esgotamento do projeto neoliberal e também por suas promessas não cumpridas. Como podemos notar pelo posicionamento de parte do empresariado e dos estudos produzidos mais recentemente, não se trata de uma negação pura e simples do liberalismo econômico, muito menos um retorno ao passado desenvolvimentista.

No novo ambiente intelectual, assume o primeiro plano a rejeição do imperativo da convergência e da uniformização. A capacidade dos governos de agir com autonomia na escolha dos caminhos a seguir tornou-se um diferencial para explicar os casos de sucesso. Dessa forma, reacende-se o debate em torno de estratégias alternativas de desenvolvimento e de formas diferenciadas de inserção na ordem global. Uma das alternativas, a estratégia novo-desenvolvimentista, preconiza a relevância da estabilidade econômica e do equilíbrio fiscal, abrindo simultaneamente espaço para a retomada do desenvolvimento com equidade e sustentabilidade. No que se refere à política macroeconômica, esta estratégia postula taxas de juros em nível moderado, rejeita os déficits em conta corrente e o crescimento com poupança externa, propõe administrar a taxa de câmbio, de forma a neutralizar sua tendência à sobreapreciação (BRESSER-PEREIRA e DINIZ, 2009, p.97).

Podemos observar reflexos desses pontos citados pelos autores acima no Plano Plurianual 2004-2007, que apresentou uma estratégia originada na tradição desenvolvimentista “crítica” brasileira das décadas de 1960 e 1970, de acordo com Bielschowsky e Mussi (2005, p.62): a do desenvolvimento através mercado de consumo de massas. Os episódios mais importantes da trajetória desse projeto no pensamento desenvolvimentista e que foram apresentados no capítulo anterior são:

a) Nos anos 1960, Celso Furtado (2009) argumenta que a estrutura distributiva teria que ser alterada para provocar uma alteração no perfil de demanda que reorientasse a estrutura produtiva na direção de uma elevação na intensidade do emprego de mão de obra; enquanto isso não ocorresse, haveria uma tendência à concentração de renda e à estagnação por insuficiência de demanda e retornos decrescentes de escala;

b) Conceição Tavares e José Serra (2000) argumentariam, alguns anos depois, que a concentração de renda era perversa socialmente mas funcional ao crescimento;

c) Vários economistas passariam a fornecer evidências de que uma redistribuição de renda tenderia a implicar em aumento na demanda de bens dos setores modernos da economia mais que proporcional aos ganhos de renda. A principal implicação analítica dessas evidências era a de que uma melhoria na distribuição de renda não implicaria em alteração radical na estrutura produtiva. A questão da adaptação do perfil da oferta a um perfil de demanda com menor concentração de renda recebia, com a constatação, um importante ingrediente novo;

d) Antonio Barros de Castro (1994) percebeu o alcance das evidências, e argumentou que havia condições para que o Brasil ingressasse numa fase de expansão “horizontal” da estrutura produtiva moderna já existente, por meio da extensão às classes mais pobres do acesso aos bens de consumo modernos. A estratégia de construção do futuro do Brasil deveria basear-se na possibilidade de expansão nos segmentos modernos, com fortes ganhos de produtividade por economias de escala.

A coalizão de eleitoral liderada pelo Partido dos Trabalhadores aproveitou o projeto em documentos da campanha eleitoral de 2002 e o governo Lula o incorporou, no ano seguinte, como a estratégia de desenvolvimento de longo prazo apresentada no Plano Plurianual 2004-2007. O estilo de crescimento apresentado oficialmente apresentava como pressupostos a simultaneidade entre: i) expansão dos investimentos, da produtividade e da competitividade internacional e ii) adequada transmissão de aumento de produtividade à renda das famílias trabalhadoras (pelo mercado de trabalho, pela redução de preços de bens e serviços populares, e por políticas sociais muito ativas).

A modalidade de integração entre crescimento e distribuição de renda seria consolidada pelo estabelecimento gradual de um círculo virtuoso que operaria da seguinte forma: a) os

investimentos se traduziriam em aumento de produtividade e competitividade pelas vias de mais equipamentos por trabalhador, de conhecimento, aprendizado e inovação, e de economias de escala (da produção em massa); b) a elevação da produtividade se transmitiria equilibradamente a lucros e a rendimentos das famílias trabalhadoras pelo aumento de salários, pela redução dos preços dos bens e serviços, e pelo aumento dos gastos sociais; c) esses rendimentos se transformariam em consumo popular continuamente ampliado; d) essa ampliação provocaria a expansão dos investimentos.

Com respeito à viabilidade do projeto, a proposição admite como requisito políticas públicas, especialmente em dois âmbitos: i) no âmbito social, para fortalecer a transmissão de aumento de produtividade aos rendimentos das famílias trabalhadoras; ii) no âmbito produtivo, para fomentar a produção e a exportação de bens e serviços (BIELSCHOWSKY, 2002;2004).

A reeleição de Lula em 2006, bem como a substituição de Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda reforçaram a ideia de que, desde 2002, vivemos um momento de transição em que as ideias novo-desenvolvimentistas ganharam gradualmente mais espaço dentro do governo, enquanto a coalizão financeira e internacional perdeu o prestígio de outrora. A entrada de outros nomes em postos importantes do governo como o do economista Luciano Coutinho na presidência do BNDES, a criação de estruturas como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no primeiro governo e sua continuidade no segundo, fortalecem ainda mais a análise nesse sentido.

Apesar dos escândalos de corrupção envolvendo membros importantes do governo, o pragmatismo muitas vezes criticado pela oposição e por antigos apoiadores, a reeleição de Lula em 2006 endossa os primeiros resultados obtidos no atual período de transição brasileiro, em que deixamos uma ordem centrada no mercado em direção a um modelo econômico maior coordenação pelo Estado. O atual período que consideramos como o início do terceiro ciclo desenvolvimentista, ou, dito de outra maneira, ciclo novo desenvolvimentista é tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 4 – NOVO-DESENVOLVIMENTISMO: A RETOMADA DO DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO E A FORMAÇÃO DO TERCEIRO CICLO DESENVOLVIMENTISTA

A década de 90 pode ser chamada de “década neoliberal” ou “década desperdiçada”, uma vez que o debate sobre desenvolvimento praticamente foi abandonado e, por outro lado, verificou-se a primazia da visão neoliberal e globalista nas administrações ao longo desse período. Entretanto, o segundo mandato de FHC foi marcado por dissidências no interior da coalizão dominante, como também por cisões no pacto até então em vigor entre governo e empresários. Estas últimas ocorreram em virtude da necessidade de defender uma nova agenda em torno da retomada do crescimento da economia e da adoção de uma política industrial voltada para na revitalização da indústria nacional.

Em resposta as críticas da falta de um espaço institucional no qual as propostas pudessem ser discutidas e que se configurasse em um centro de confluência das expectativas de mudança, surgiu a proposta de criação de um Ministério da Produção que, apesar de não ter sido colocada em prática, deu origem mais tarde, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). A criação desse órgão sinalizou a intenção de se constituir um espaço de debate para questões ligadas à expansão da base produtiva e à retomada do desenvolvimento. O apoio do empresariado ao governo, através do “Manifesto dos Empresários¹²⁰” de agosto de 2000, contou com os cinco presidentes das confederações patronais da indústria, comércio, transporte e sistema financeiro. Por outro lado, dois anos depois, em julho de 2002, foi organizado outro manifesto de apoio de um grupo de empresários¹²¹ a candidatura de Lula.

¹²⁰ Esse manifesto representou a reaglutinação dos empresários em torno do governo num momento em que o presidente enfrentava dificuldades em virtude de acusações contra Eduardo Jorge (ex-Secretário Geral da Presidência da República) sob a suspeita de envolvimento num escândalo de desvio de dinheiro público. O Manifesto foi coordenado pelo assessor da CNI e contou com o apoio de destacados nomes da elite empresarial do país, somando mais de quarenta assinaturas, como, por exemplo, dos representantes do Grupo Votorantim, Suzano, Odebrecht, Gerdau, Embraer, Sadia, Ipiranga, Banco Itaú, Bradesco, entre outros (DINIZ; BOSCHI, 2007, p.64).

¹²¹ Entre os signatários desse manifesto estão José Pessoa de Queiroz Bisneto (empresário do setor de açúcar e álcool), Lawrence Pih (Moinho Pacífico, trigo), Oded Grajew (Instituto Ethos de Responsabilidade Social), Michael

Diante do quadro apresentado no parágrafo anterior, estariam esgotadas as condições para a continuidade da política de estabilização econômica como um bem maior em si mesmo e que deveria ser preservado enquanto tal, mesmo que às custas de um projeto de longo prazo para o país. A preocupação unilateral com o controle da inflação, associada ao ajuste fiscal a qualquer custo, conduziram o país a um impasse, uma vez que a estagnação inviabilizou a construção de uma estratégia de desenvolvimento sustentado para o país ao longo daquela década, “desperdiçada” nesse sentido. Além disso, não existia espaço institucional¹²² suficiente no governo para que as propostas dessa natureza pudessem ser discutidas e, eventualmente, implementadas. O espaço para o debate sobre a temática do desenvolvimento econômico tanto em termos acadêmicos, quanto políticos, surgiria no início dos anos 2000 e, principalmente, com as eleições presidenciais de 2002 cuja marca foi a “mudança” e o foco se voltou para a necessidade da retomada do desenvolvimento econômico do país.

É importante destacar que o objetivo deste capítulo é mapear a retomada do debate sobre desenvolvimento econômico no país nos últimos anos para situá-lo na memória do pensamento desenvolvimentista brasileiro, apontando diferenças e legados entre o período atual e o auge do desenvolvimentismo nos anos 50. Além disso, buscaremos elementos que possibilitem afirmar que a produção atual, novo-desenvolvimentista, indica a construção de uma estratégia de desenvolvimento econômica nova, pós-neoliberal, e se essa está baseada em um novo padrão de desenvolvimento da economia brasileira. Para tanto faremos um esforço de recuperar esse debate a partir da produção das instituições acadêmicas cuja tradição se constituiu ao longo das últimas décadas em torno das contribuições ao pensamento econômico de forma crítica sobre desenvolvimento econômico. Sendo assim, nos concentraremos, principalmente, na produção dos Institutos de Economia da UFRJ e da UNICAMP, sem desconsiderar a importante contribuição

Haradom (Fersol, defensivos agrícolas), Paulo Cerqueira (auditoria Ernst & Young), José Carlos de Almeida, Suely Solferini, Jorge Luiz Numa Abrahao, entre outros (DINIZ; BOSCHI, 2007, p.64).

¹²² Ainda no segundo governo FHC, dentro da lógica de fortalecimento dos liberal-desenvolvimentistas, da criação do Ministério da Produção, que acabou não sendo colocada em prática. Isso sinalizou a intenção de construir um espaço, ainda naquele momento, para discussão de questões ligadas à expansão da base produtiva e à retomada do desenvolvimento econômico. Entretanto, o ministério não foi criado e o grupo favorável as ideias desenvolvimentistas não ganhou espaço institucional.

de pesquisadores reconhecidamente desenvolvimentistas como Luiz Carlos Bresser-Pereira e de outros autores¹²³ para esse debate e, principalmente, para sua retomada nos últimos anos.

Além disso, cabe observar um aspecto fundamental desse debate que é a relação entre as propostas de políticas – ou projetos de desenvolvimento alternativos em discussão – e o espaço conquistado por essas reflexões de cunho acadêmico no espaço de ação política, isto é, em cargos do Executivo Federal e na burocracia em postos estratégicos. Essa vinculação entre o meio acadêmico – mesmo quando este se encontrava em formação nos anos 40 – e a esfera pública pode ser observada ao longo de todo o período desenvolvimentista. É uma característica básica deste debate a presença do componente teórico, mas grande parte passa pela aplicabilidade das proposições apresentadas pelos pesquisadores quando uma parte desse grupo se desloca do meio acadêmico para cargos estratégicos no governo.

Sendo assim, uma forma de medir a aceitação, ou a legitimidade, dessas recomendações pela coalizão de forças políticas que compõem o governo num dado período é verificar a presença desses acadêmicos em postos estratégicos do governo federal, isto é, sua participação no centro decisório – por meio da ocupação de cargos na equipe econômica e em instituições como BNDES e IPEA, que possuem tradição no estudo das questões econômicas e sociais do país. A partir desse pressuposto, buscaremos compreender como a agenda de pesquisas do meio acadêmico vai ao encontro de um tema que está na agenda política do país, e como ambas são interpretadas e absorvidas pelos governos. No caso em questão, estaremos tratando de um governo de centro-esquerda eleito em 2002 e reeleito em 2006 e que, nas eleições de 2010 consegue um feito inédito: eleger seu sucessor.

Em termos comparativos, o período desenvolvimentista clássico – ou nacional-desenvolvimentista – teve como característica a presença de seus principais teóricos em cargos estratégicos nos governos dos anos 50 e 60 pela mesma razão apontada anteriormente, isto é, as propostas defendidas eram politicamente bem recebidas e seus autores eram convidados a fazer parte dos quadros do governo para implementá-las. Dessa forma trataremos de entender a retomada do debate acerca dos projetos de desenvolvimento nacional a partir da inter-relação

¹²³ Autores ligados, por exemplo, a FEA-USP; uma tradicional escola de economia, assim como a FGV, mas a história de ambas não está ligada a produção voltada ao pensamento desenvolvimentista brasileiro, exceto por alguns de seus nomes.

entre as propostas feitas pelos diferentes atores no nível do debate acadêmico e o espaço conquistado por esses atores na esfera política com a nomeação de parte desses pesquisadores para cargos públicos ligados ao centro decisório no governo federal.

No período atual, verificamos que o debate sobre desenvolvimento econômico é retomado, em um primeiro momento, na virada dos anos 2000, ainda sob a vigência de um governo identificado com o ideário neoliberal, porém enfrentando um ambiente de crise política e econômica. As análises apontavam o esgotamento do modelo que perdurou por mais de uma década sem apresentar qualquer conquista consistente que não a estabilidade de preços. Esse quadro de crises fez com que uma parte significativa dos intelectuais se voltasse para o debate a partir da análise dos pontos limitadores do crescimento do país, dado que o modelo neoliberal não oferecia respostas satisfatórias a essas questões. Num segundo momento, o cenário político com a eleição de Lula – candidato da oposição e cujos temas centrais da campanha foram “mudança” e desenvolvimento econômico – reforçou e ampliou os debates, inserindo definitivamente o desenvolvimento como um tema prioritário da agenda pública do país. O foco das discussões se volta, não apenas para políticas que tem como objetivo superar os obstáculos resultantes do modelo neoliberal, como também para a elaboração de projetos de médio e longo prazos, isto é, um novo padrão de desenvolvimento¹²⁴ econômico, e, por consequência, de uma nova estratégia¹²⁵ de desenvolvimento. A apropriação desse último termo pelos autores se dá de diferentes formas como veremos ao longo do capítulo.

Isso nos leva a crer que, apesar do debate ter sido retomado recentemente, já é possível mapeá-lo – sem a pretensão de esgotar a bibliografia sobre o tema, nem analisá-lo em toda sua profundidade – tendo como guia as instituições tradicionais no estudo do desenvolvimento brasileiro (UFRJ e UNICAMP) e outros pensadores desenvolvimentistas que se encontram fora dessas instituições. Dessa forma, conseguimos identificar dois grandes grupos de pensadores novo-desenvolvimentistas com propostas de amplitudes diferentes, como veremos a seguir. Esses dois grandes grupos serão denominados novo-desenvolvimentistas, uma vez que participam da retomada do debate sobre a temática do desenvolvimento e, em linhas gerais, estão enquadrados

¹²⁴ Nos termos de Bielschowsky, um padrão de desenvolvimento é uma combinação – idiossincrática a cada país – de características e determinantes do investimento, da produtividade e da renda (setores, agentes, financiamento, regulação, organização e composição dos mercados, distribuição de renda, etc.).

¹²⁵ Ainda de acordo com Bielschowsky, a estratégia de desenvolvimento de um país é o desenho da condução de um padrão de desenvolvimento desejado.

na noção de desenvolvimentismo de Bielschowsky reconhecida como central neste trabalho. Dessa forma, estamos utilizando a expressão “novo desenvolvimentismo” elaborada por Bresser-Pereira (2003; 2004), porém adotando outros critérios que não os deste autor para sua aplicação, dando a ela uma nova dimensão ou escopo. Entretanto, não estamos tratando como novo desenvolvimentismo ao inteiramente deslocado e diferenciado daquilo que foi definido por Bresser-Pereira em seus trabalhos no início dos anos 2000.

4.1. A RETOMADA DO DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO NO MEIO ACADÊMICO E A FORMAÇÃO DA AGENDA PÚBLICA SOBRE O TEMA

No meio acadêmico, a retomada do debate sobre o desenvolvimento econômico do país encontrava espaço a partir do início dos anos 2000, por meio da organização de seminários, congressos e publicações¹²⁶ em torno do tema. Prova disso é a realização, em 2000 e 2001, de dois seminários internacionais sobre os “Novos Paradigmas do Desenvolvimento” na USP, resultado da parceria entre o Departamento de Sociologia, a Escola Politécnica e a Faculdade de Economia e Administração da universidade. Apesar da diversidade de abordagens encontradas nos textos apresentados¹²⁷, os organizadores destacaram que em comum todos mantiveram “uma saudável distância da onda liberalizante” (ARBIX, *et al*, 2001, p. 9). Além disso, o debate expôs as principais ideias de alguns dos mais expressivos pensadores do desenvolvimento, em especial pesquisadores que buscaram manter vivos os laços que unem a economia, a política, a sociologia e a história, de modo a destacar o social como meta primeira e última de todo progresso

¹²⁶ Anterior a esse período, mas com a característica de um livro-manifesto de um grupo de intelectuais de esquerda, como ressalta Ridenti (2009), deve ser citado o livro “A opção brasileira”, publicado em 1998, assinado por um conjunto de intelectuais militantes como César Benjamin, Emir Sader, João Pedro Stedile, Plínio de Arruda Sampaio entre outros.

¹²⁷ A partir desses seminários foram organizadas duas publicações contendo os artigos apresentados nos dois seminários. O primeiro, “Razões e ficções do desenvolvimento” foi editado em 2001 e reúne os artigos apresentados na primeira edição do seminário. O segundo reúne as contribuições dos participantes da segunda edição, foi editado em 2002 e tem como título “Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois”.

econômico. Naquele momento, acadêmicos estrangeiros como Sachs (2001), Sunkel (2001), Chang (2002), Rodrik (2002), entre outros, contribuíram para o debate sobre estratégias de desenvolvimento ressaltando alguns pontos: as promessas não cumpridas pelo conjunto de políticas neoliberais; a necessidade de reabilitar a esfera política e não apenas o Estado ativo; a valorização da esfera social e ambiental; e, por fim enfatizaram que o crescimento é um pré-requisito fundamental, mas não suficiente para solucionar todas as questões que envolvem o desenvolvimento econômico.

O balanço desses seminários pode ser feito a partir da divisão dos trabalhos entre aqueles mais teóricos, como o de Arbix e Zilbovicius (2001) que resgatam a noção desenvolvimento como processo de busca do bem-estar humano, Comin (2001) que resgata o pensamento de Celso Furtado e sua atualidade e Abramovay (2001) que destaca a importância do pensamento institucionalista para superar o dilema da economia entre crescimento e equidade; e os trabalhos aplicados ao contexto brasileiro, aqueles que reconhecem o ressurgimento de um tipo específico de desenvolvimentismo já no final dos anos 90, como Sallum Jr. (2001) que trata de uma tendência liberal-desenvolvimentista presente no segundo governo Fernando Henrique. Outro grupo de trabalhos aborda de forma crítica as políticas públicas implementadas na década de 90 e apontam caminhos alternativos a serem seguidos, como nos trabalhos de Pochmann (2001) sobre a questão do emprego, Arbix e Laplane (2002) sobre a crescente participação do investimento direto externo e suas consequências para a economia brasileira em tempos de liberalização, e por fim, o texto de Graziano da Silva (2002) sobre as questões que envolvem o desenvolvimento agrícola, suas diferenças e o não acompanhamento no que diz respeito ao desenvolvimento rural nos anos 90. Cabe observar que nas duas edições do seminário foram registradas reflexões importantes de pesquisadores estrangeiros sobre o desenvolvimento pensado sobre novas bases (teóricas e analíticas), porém o debate internamente ainda estava restrito ao meio acadêmico, e as contribuições – quando não se restringiam ao nível teórico – refletiam as condições políticas e econômicas do país naquele momento, o que dificultava um olhar de longo prazo para propor novos projetos mais arrojados de desenvolvimento para o país.

O ano de 2002 representa um ponto de inflexão na perspectiva do debate sobre o desenvolvimento, uma vez este tema esteve presente nas eleições presidenciais daquele ano, associado ao tema da “mudança”, somado a falta de opções e resultados da coalizão que esteve

no governo por dois mandatos possibilitaram a vitória a coalizão de centro-esquerda liderada por Lula que centrou suas propostas na área social e na questão do desenvolvimento. O espaço para o debate sobre desenvolvimento, que vinha crescendo lentamente desde o início dos anos 2000, a partir do meio acadêmico, ganha um novo impulso com a mudança significativa ocorrida no cenário político, posto que o tema do desenvolvimento econômico passava a ocupar uma posição de destaque na agenda pública e de governo. Somado a esses fatores tem a entrada nos debates através de seminários e publicações de duas instituições públicas e historicamente vinculadas aos debates sobre as dimensões do processo e a elaboração de projetos de desenvolvimento do país: IPEA e BNDES.

Nesse cenário de mudanças, o IPEA em parceria com a Cepal publicou, em 2002, o livro “Políticas para a retomada do crescimento – reflexões de economistas brasileiros”. Organizado por Bielschowsky e Mussi (2002), o projeto do livro foi concebido em meados de 2000 – quando se renovaram as esperanças de recuperação do crescimento – a partir da ideia de que as condições macroeconômicas mínimas para se viabilizar a expansão sustentada podiam, enfim, ter sido restabelecidas após uma série de crises financeiras na segunda metade dos anos 90. Outro dado importante é que a política macroeconômica operava em um novo regime de câmbio – câmbio flutuante –, o que era visto como grande alívio em relação ao regime anterior a crise de 1999. Contudo, a partir do final de 2000 o quadro se alterou com a economia interna crescentemente contaminada com a recessão norte-americana, a crise argentina e, finalmente, a crise energética de 2001. Tendo esse cenário como pano de fundo para realização do projeto, os autores destacaram que nas entrevistas¹²⁸ e artigos que compõem o livro predominou um certo ceticismo quanto o crescimento da economia naquele contexto.

Por outro lado, os autores ressaltaram que a ausência de reflexão sistemática sobre as políticas de desenvolvimento nas duas últimas décadas exigiu um esforço maior por parte dos economistas convidados a contribuir sobre o tema, até mesmo pela conjuntura desfavorável. Dessa maneira, concluíram que a maioria das contribuições teve como ponto comum a reinauguração do debate, além de apontar como principal contribuição do livro, naquele momento, o destaque para a fase que era de “preaquecimento” para uma corrida intelectual de

¹²⁸ Entre os trinta e oito economistas entrevistados encontram-se nomes ligados a várias matrizes analíticas e político-ideológicas.

maior fôlego. O livro conta com artigos de intelectuais que fizeram parte do “segundo ciclo” do pensamento desenvolvimentista, como é o caso de Delfim Netto, bem como desenvolvimentistas críticos, como Luiz Carlos Bresser-Pereira, Maria da Conceição Tavares e Luiz Gonzaga Belluzzo. Dentre os artigos, apenas o desses dois últimos autores – escrito em coautoria e com o sugestivo título “Desenvolvimento no Brasil – Relembrando um Velho Tema” – enfrentou o desafio de esboçar um projeto alternativo de desenvolvimento para o país de maneira mais clara mediante uma conjuntura desfavorável a uma reflexão prospectiva.

Na visão de Tavares e Belluzzo (2002) a mudança socioeconômica requerida após os anos 90 deveria ser entendida a partir da constituição de um novo estilo de desenvolvimento que privilegiasse o crescimento sustentado e a distribuição de renda, sendo para tanto necessárias modificações profundas nas instituições fiscais, creditícias e de seguridade social.

Partimos da ideia central de que só será possível enfrentar a restrição externa e, simultaneamente, promover o emprego, a distribuição de renda e o bem-estar social, se houver uma mudança radical no eixo do desenvolvimento. As novas prioridades teriam de ser a produção de bens públicos de uso universal, a de bens básicos de consumo popular, bem como a recuperação da capacidade de produção do setor de bens de capital com geração de progresso técnico endógeno. Do ponto de vista do financiamento, o novo estilo de desenvolvimento teria de repousar fundamentalmente em mecanismos internos, de crédito e tributários, devidamente reformados. Já o setor internacionalizado dependeria da expansão simultânea das exportações e da substituição de importações, do reinvestimento de lucros e do crédito internacional. Isso implicaria, na prática, a capacidade de pactação pública e privada para lograr um equilíbrio multissetorial do balanço de pagamentos (BELLUZZO; TAVARES, 2002, p 146).

Ao se questionar sobre qual estratégia de desenvolvimento faria sentido para o país, tendo em vista que a estratégia de crescimento com poupança externa posta em prática nos anos 90 se mostrava um equívoco, Bresser-Pereira (2002) em seu artigo apresenta alguns pontos em comum com a proposta de Tavares e Belluzzo, principalmente quando aponta a necessidade de políticas sociais ativas, a necessidade do país se tornar mais independente financeiramente dos

recursos externos e de uma política agressiva de exportações. Entretanto, quando comparadas, nos deparamos com propostas de amplitudes diferentes. Enquanto Bresser se restringe a um conjunto de medidas de política macroeconômica voltadas para o desenvolvimento que incluem correções de certas práticas dos anos 90, Tavares e Belluzzo apresentam algo mais amplo e profundo: as bases de um novo projeto de desenvolvimento nacional.

A retomada do debate ganhou outra importante contribuição com a realização, em dezembro de 2002, do Seminário Internacional “Novos Rumos do Desenvolvimento” e dos “Painéis do Desenvolvimento Brasileiro” organizado pelo BNDES no encerramento das comemorações do seu cinquentenário. O objetivo desses eventos foi discutir novos padrões de desenvolvimento no Brasil e no mundo, tendo em vista as transformações promovidas pela globalização e seus impactos sobre a estabilidade da economia que sofria abalos com as crises internacionais ocorridas naquele período. Para tanto, os debates estiveram centrados no papel do Estado – mais detidamente do próprio BNDES, enquanto agente financiador do desenvolvimento – e nos seus desafios neste novo contexto, especialmente no que diz respeito a manutenção da estabilidade macroeconômica, na melhoria das condições de competitividade da economia nacional e na redução das desigualdades sociais e regionais.

Questões cruciais relacionadas ao desenvolvimento econômico mundial foram abordadas ¹²⁹ por acadêmicos e intelectuais, formuladores de políticas de organizações internacionais e autoridades governamentais, além de técnicos da própria instituição e do IPEA, a partir das mais variadas abordagens e perspectivas. A realização desse evento retomou o compromisso histórico do banco em ser um espaço de debates sobre os caminhos do desenvolvimento nacional, além de ter atuado historicamente como seu principal agente financiador. Ao organizar um evento cujo tema era o desenvolvimento econômico e o eixo principal das discussões voltado para o papel do Estado, mais uma importante contribuição era

¹²⁹ O seminário se dividiu em quatro eixos temáticos: 1º) A nova agenda mundial: revolução tecnológica e integração global; 2º) Agenda social e combate à pobreza: sociedade, cultura, democracia e defesa das liberdades individuais; 3º) Desenvolvimento e Globalização: perspectivas para as nações; e 4º) Desafios do crescimento: instituições, investimento, competitividade e tecnologia. Os painéis aprofundaram os temas tratados a partir de debates organizados em torno de questões centrais a esses temas: Desenvolvimento e estabilidade; Exportação e competitividade; Política Industrial; Sistema Tributário; Regulação e defesa da concorrência; investimento em setores da infraestrutura; Financiamento do desenvolvimento; Políticas de Emprego; Micro, pequenas e médias empresas; Distribuição de renda; Redução das disparidades regionais; Desenvolvimento urbano: cidades sustentáveis e qualidade de vida e Desenvolvimento rural sustentável.

dada nessa fase de retomada do debate sobre os rumos do desenvolvimento do país, com a participação de atores do setor público nos debates que já vinham acontecendo no meio acadêmico. Este fato reforça a ideia de que aquele era um período não apenas de um debate localizado no tempo e influenciado pelo cenário político-eleitoral e de crises econômicas, mas de preaquecimento para um novo ciclo desenvolvimentista ainda em uma etapa embrionária, em que estas movimentações eram indícios de um longo período de discussões sobre o tema do desenvolvimento. Num segundo momento, esses debates passariam a ocupar não só a agenda pública do país como também se tornaria a prioridade do novo governo por meio de medidas relacionadas à construção de uma nova estratégia de desenvolvimento nacional.

A contribuição de acadêmicos estrangeiros no seminário foi importante para reforçar o que a experiência dos anos 90 no Brasil havia demonstrado, isto é, o esgotamento do modelo neoliberal e a necessidade de apontar caminhos alternativos não apenas no Brasil, mas em todos os países em desenvolvimento nos quais as políticas de corte liberal em seus diferentes matizes foram implementadas e os resultados econômicos e sociais alcançados foram, no mínimo, decepcionantes. Nesse sentido, Rodrik (2002) e Ocampo (2002), apresentam posições convergentes quando apontam elementos fundamentais que devem estar presentes numa estratégia de desenvolvimento na atual fase chamada por Rodrik de pós-neoliberal.

(...) as estratégias adotadas pelos países em desenvolvimento devem adotar pelo menos quatro componentes (...): políticas macroeconômicas destinadas a reduzir a vulnerabilidade externa e facilitar o investimento produtivo; estratégias de desenvolvimento produtivo atuantes, que visem criar uma competitividade sistêmica; uma política social sumamente atuante, em especial nos campos da educação, emprego e proteção social; e instituições específicas que gerem um equilíbrio apropriado entre os interesses públicos e privados. Não há modelos universalmente válidos em nenhuma dessas áreas e, por conseguinte, há muito espaço para a aprendizagem institucional e, o que é mais importante, para o exercício da democracia (OCAMPO, 2002, p. 320).

Na mesma direção desses autores aponta Stiglitz (2002, p. 353) em seu texto quando afirma que “os mercados – a iniciativa empresarial – são vitais, mas o governo tem a responsabilidade e a oportunidade de moldar o meio econômico”. A maioria dos participantes do seminário aponta o Estado como uma peça-chave no processo de desenvolvimento, ainda que haja discordância ao dimensionar sua participação no processo. A participação de um Estado forte e ativo no processo de desenvolvimento continua sendo uma posição defendida pelos pensadores desenvolvimentistas, ainda que existam divergências sobre a atual capacidade do Estado exercer o papel de protagonista do processo assim como no passado. Os desenvolvimentistas presentes no seminário se posicionaram a respeito de pontos importantes da questão, como o financiamento do desenvolvimento com Bresser-Pereira (2002); a necessidade de trabalhar com desenvolvimento e estabilidade com Belluzzo (2002), a retomada da política industrial com Coutinho (2002); exportação e competitividade com Baumann (2002) e a distribuição de renda com Medeiros (2002). Em todos esses debates ficou claro que a promoção de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento passava pela ação do Estado, não repetindo velhas práticas nem os erros cometidos com a agenda dos anos 90, e sim construindo um projeto no qual o aprendizado com a trajetória percorrida seja um guia para a constituição de um novo projeto de desenvolvimento nacional.

Podemos afirmar que assim como a publicação do IPEA/Cepal, os seminários realizados na USP citados anteriormente e os eventos organizados pelo BNDES¹³⁰, todos esses trabalhos convergem no sentido já salientado de retomar o debate sobre desenvolvimento econômico no país. Outro ponto a ressaltar é que nessas ocasiões sempre estiveram envolvidos acadêmicos historicamente ligados ao pensamento desenvolvimentista, em sua maioria, situados nos Institutos de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ) e da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP), além dos membros da burocracia pública, especialmente do BNDES e do IPEA, e integrantes do governo. Reunidos nessas ocasiões todos foram chamados a refletir sobre um projeto de desenvolvimento econômico para o Brasil; uma agenda de longo prazo que esteve ausente ou, no melhor dos casos, adormecida nas últimas décadas.

¹³⁰ Os eventos organizados pelo BNDES resultaram na publicação do livro “Desenvolvimento em Debate: Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo”, em três volumes, que reuniram os textos apresentados no seminário e nos painéis.

Outra iniciativa, no âmbito do IE-UFRJ, foi o ciclo de seminários “Brasil em desenvolvimento” realizado em 2003, em parceria com a Cepal e o Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da UFRRJ. O seminário debateu, em linhas gerais, os rumos do desenvolvimento econômico e social, seus desafios e as políticas públicas associadas, contando com a participação de formuladores de políticas e acadêmicos nacionais e estrangeiros¹³¹. Os organizadores, Ana Célia Castro, Antonio Licha, Helder Queiroz Pinto Jr. e João Sabóia, apontaram que, ao contrário dos anos 50, não havia no início do século XXI uma definição clara dos caminhos para o desenvolvimento brasileiro.

As dificuldades e restrições de curto prazo, com um horizonte ainda limitado por incertezas e importantes desafios econômicos, políticos e sociais, refletiam-se em limitações para a formulação de políticas que permitiam elaborar um projeto de médio e longo prazos capaz de: (i) organizar e mobilizar definitivamente os atores nacionais relevantes; (ii) promover um processo de *catching-up* produtivo e tecnológico a partir da definição de objetivos estratégicos e metas; (iii) articular e integrar políticas macroeconômicas, industriais, tecnológicas, de regulação de mercados e de comércio exterior para ampliar a competitividade nacional e os espaços internacionais a ocupar; e (iv) viabilizar políticas de inclusão social no plano da educação, do emprego, da inclusão digital e da infraestrutura social (CASTRO, et al., 2005).

Entre os principais obstáculos assinalados para a geração de círculos virtuosos para o desenvolvimento, os organizadores apontaram dificuldades em diferentes planos: (i) financiamento macroeconômico, armadilhas financeiras, vulnerabilidade externa e dívida pública; (ii) financiamento do investimento, seja a partir de recursos bancários ou próprios das empresas em virtude da não existência de um mercado de capitais de longo prazo; (iii) regulação dos setores de infraestrutura, com a definição de modelos que estabeleçam o papel do mercado e do Estado; (iv) políticas de ciência e tecnologia, definindo o papel das empresas e de instituições que gerem pesquisa e desenvolvimento; (v) programas de universalização da educação com qualidade; (vi) programas de inclusão digital em tecnologias da informação; política efetiva de estruturação de blocos regionais e acordos internacionais no marco da política externa; (vii)

¹³¹ Os seminários tiveram como temas fundamentais: economia política internacional; gestão macroeconômica; planejamento do desenvolvimento; financiamento do desenvolvimento; desenvolvimento produtivo; ciência, tecnologia e desenvolvimento; infraestrutura; trabalho e desenvolvimento institucional.

elaboração de uma política industrial; (viii) desenvolvimento de instituições que levassem em conta os princípios de solidariedade e inclusão social (CASTRO, et al, 2005).

Cabe citar outros espaços de discussão sobre o tema, como o Fórum Nacional do Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE) que acontece anualmente e tentou manter o tema do desenvolvimento na agenda pública nacional. Este é um fórum de debates privilegiado que desde o final da década de 90 reúne contribuições sobre o desenvolvimento econômico nacional e os seus desafios respeitando a diversidade de opiniões e perspectivas dos intelectuais e políticos convidados a participar. Tendo como idealizador o ex-ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso e figuras importantes como a dos seus sócios fundadores¹³², o INAE já realizou 21 fóruns nacionais e seu objetivo é funcionar de modo a agir como um agente da sociedade civil, em caráter independente e apartidário e com sentido pluralista. Sua preocupação é contribuir para o diálogo das lideranças nacionais, públicas e privadas, promovendo o diálogo na busca de caminhos para o desenvolvimento do país, em suas múltiplas dimensões: econômica, social, política e cultural. Dessa forma, os debates que serão abordados ao longo do capítulo foram registrados, em alguma medida, pelos fóruns anuais do instituto. Outros importantes fóruns com características diferentes, mas que promoveram o debate sobre as diversas dimensões do desenvolvimento podem ser citados, como é o caso do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento e a Associação Keynesiana Brasileira. Entretanto, estes fóruns não serão foco das pesquisas para a elaboração do mapeamento da retomada do debate sobre desenvolvimento.

As manifestações do setor empresarial, por sua vez, vieram através das entidades de classe, principalmente, CNI, FIESP e IEDI, conforme já descrito em outro momento, e demonstravam o descontentamento do empresariado com as políticas neoliberais e a demanda por políticas que atendessem diretamente o setor produtivo. Porém, não foi possível enxergar indícios de um novo acordo ou pacto em torno de uma proposta alternativa de reestruturação da ordem econômica (DINIZ; BOSCHI, 2004). A partir da campanha presidencial de 2002, a estratégia de

¹³² São sócios instituidores do INAE: Antônio Barros de Castro; Cláudio Frischtak; Ernane Galvêas, Ministro; Fernando Adolpho Ribeiro Sandroni; João Geraldo Piquet Carneiro, Ministro; João Paulo dos Reis Velloso, Ministro; Julian Alfonso Magalhães Chacel; Marcílio Marques Moreira, Ministro; Márcio João de Andrade Fortes, Deputado; Marcos Pereira Vianna; Roberto Cavalcanti de Albuquerque; Roberto Procópio de Lima Netto; Roberto Teixeira da Costa; Sergio Franklin Quintella.

moderação¹³³ adotada por Lula contemplou o empresariado ao aliar-se a José Alencar para o cargo de vice-presidente – empresário, dono da Coteminas, um dos maiores grupos do setor têxtil do país – o que apontava para um esforço de estruturação do pacto capital-trabalho e para uma política econômica que atenderia o setor produtivo mantendo o compromisso com a estabilidade, a responsabilidade fiscal e o respeito aos contratos.

Segundo a avaliação do diretor-executivo do IEDI, o economista Júlio Gomes de Almeida não houve uma avaliação uniforme por parte do empresariado como um todo no que se refere ao primeiro governo Lula, contudo seria possível destacar quatro tipos de avaliação¹³⁴: para os empresários que pensavam que o governo adotaria uma estratégia de confronto, a situação foi de alívio. Para uma segunda categoria, os empresários reunidos no IEDI, estes nunca temeram atitudes radicais por parte do governo Lula. A posição defendida pelo instituto é de que o governo agiu de forma excessivamente cautelosa e, considerando o apoio da opinião pública e as possibilidades que tinha para mudar, optou pelo medo ao invés da esperança. Além disso, o IEDI criticou sistematicamente a política de câmbio valorizado e juros altos adotada pela equipe econômica. Um terceiro segmento, representado pelas organizações mais tradicionais, como a CNI, criticou os aspectos negativos, como as altas taxas de juros, mas apoiou os esforços de política industrial e de estímulo ao comércio exterior, bem como a postura de abertura ao diálogo. Um quarto ponto, consensual entre os empresários, foi a crítica à incapacidade do governo diminuir o “custo Brasil”, através da redução da carga tributária e do custo do trabalho (DINIZ, 2010).

A postura conservadora do governo no que se refere à gestão da política macroeconômica gerou descontentamento entre os empresários, expresso por meio da CNI,

¹³³ Na estratégia de moderação adotada por Lula e pela cúpula do PT, acenando para uma gradual e ordenada transição para o novo modelo, sem ruptura dos contratos e compromissos internacionais deve ser destacada, externamente, a busca de confiabilidade junto às instituições financeiras internacionais e, internamente, a conquista da confiança do setor privado. Um passo fundamental foi a aliança com o Partido Liberal (PL) e o convite ao então senador do partido José Alencar para o cargo de vice-presidente. Um segundo momento foi a “Carta ao Povo Brasileiro”, que veio a público em 22 de junho de 2002, destacando os compromissos com a preservação da estabilidade fiscal e o respeito aos contratos firmados com os credores internacionais, o que implicaria na manutenção dos superávits elevados. A seguir, em julho, na apresentação do programa de governo, confirmou-se o teor mais moderado em relação às campanhas eleitorais anteriores, e em agosto foi divulgada a “Nota sobre o Acordo com o FMI” em que o partido se comprometia a respeitar o acordo firmado no final do governo FHC (DINIZ, 2010, p.118).

¹³⁴ Entrevista realizada por Eli Diniz com o diretor executivo do IEDI Júlio Gomes de Almeida, em torno da avaliação do empresariado sobre o desempenho do primeiro governo Lula.

FIESP, FIRJAN e IEDI, bem como entre os trabalhadores, reunidos em torno da CUT e da Força Sindical, que se uniram nas manifestações de repúdio às sucessivas elevações na taxa de juros praticada pelo Banco Central. A insatisfação gerava divergências no interior do governo, assim como ocorria na equipe ministerial de Fernando Henrique Cardoso. As divergências podiam ser observadas entre o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Luiz Fernando Furlan e o presidente do Banco Central. Outro nome da equipe de governo que era crítico da política econômica era Carlos Lessa, presidente do BNDES. Outro ponto de discórdia e alvo de frequentes críticas foi a crescente valorização do real frente ao dólar. Empresários e economistas de diferentes tendências vinham sugerindo desde fins de 2004 a intervenção do Banco Central para deter a contínua desvalorização do dólar frente ao real e, dessa forma, garantir o sucesso da política de exportações.

Em relação à política de desenvolvimento industrial, em 2002, a CNI publicou “Uma Agenda para o Crescimento” em que reivindicava para a política industrial o status de política de governo, e não apenas o produto da vontade de um ministério. De acordo com a entidade as iniciativas existentes se davam ao longo de um processo fragmentado em diversas instituições e, quanto ao MDIC, cabia o desafio de se transformar em um catalisador da visão do empresariado na formulação de políticas. Em outro documento, “Uma Agenda Pró-Crescimento para 2004”, a entidade apoiou às iniciativas do governo para o setor produtivo, como o anúncio das diretrizes de uma nova política industrial com foco na competitividade, inovação e inserção internacional. Por outro lado, manteve a cobrança sobre a agenda de curto prazo relativa à tributação, ao custo do investimento, aos gargalos da infraestrutura, aos *spreads* bancários, entre outros temas.

Em 2005, a profunda crise política¹³⁵ do país levou diversas entidades empresariais (CNI, CNA, CNF, CNC, CNT, Ação Empresarial) a se reunirem em torno de um conjunto de medidas que foram levadas até o governo sob a forma de um documento intitulado “Uma Agenda Mínima para a Governabilidade” e tinha como objetivo, não apresentar novas propostas, mas evitar a paralisia diante da conjuntura desfavorável, tanto do Executivo, quanto do Legislativo,

¹³⁵ A crise política iniciada em meados de 2005 a partir de denúncias de pagamento de “mesadas” por parte do governo aos integrantes da base aliada no Congresso, em um esquema coordenado pelo então ministro da Casa Civil do governo, José Dirceu, e pelo tesoureiro do PT, resultou na saída de Dirceu – substituído por Dilma Rousseff – e, mais tarde na cassação do seu mandato de deputado federal, além do envolvimento de outros nomes do PT e de outros partidos da coalizão (PTB e PL), renúncias e outras cassações. Mais tarde a onda de denúncias alcançaria o ministro da Fazenda, Antônio Palocci, que também acabaria deixando o cargo no início de 2006.

através da promoção de ações que já estavam em andamento, transformando assim a crise em oportunidade de avanços institucionais que conseguissem regenerar a confiança política e que trouxessem resultados em termos econômicos.

Em relação à política macroeconômica, a crise política e os escândalos que atingiram o ministro da Fazenda trouxeram aos analistas e empresários a esperança que, a partir da sua substituição, a política considerada conservadora pudesse ser modificada. Neste ponto deve ser destacado que, em linhas gerais, tanto a orientação ortodoxa, quanto a aliança entre Ministério da Fazenda e Banco Central como principais centros decisórios e com grande grau de insulamento burocrático, são elementos de continuidade do governo Lula em relação aos governos neoliberais da década de 1990. A crise política instalada no governo levou a substituição de Antônio Palocci do Ministério da Fazenda, no início de 2006, por Guido Mantega. Tratava-se naquele momento da mudança do titular de uma pasta central do governo que tinha compromissos com o setor financeiro, por um economista identificado com as propostas desenvolvimentistas e que já participava da equipe ministerial, com passagens pelo Planejamento e BNDES.

Entretanto, a mudança no perfil da equipe econômica não resultou na mudança dos pilares da política macroeconômica, conforme era esperado. Por outro lado, rompeu a histórica aliança que havia na equipe econômica e os efeitos dessa mudança tornaram-se mais visíveis no segundo governo Lula, período em que se verificou a melhora na coordenação das iniciativas de diversos ministérios, o que, por sua vez, resultou em melhores resultados dos programas e políticas que foram lançados a partir de 2007. Outro fator que contribuiu para esse resultado foi o maior alinhamento entre os principais ministérios responsáveis pelas políticas de desenvolvimento e o Ministério da Fazenda. Essas políticas tiveram orientação desenvolvimentista, ou novo-desenvolvimentista, na medida em que a equipe de governo passou a contar com integrantes identificados com essas propostas e as políticas com essa orientação ganharam maior apoio político e, portanto, maior legitimidade.

Dessa nova articulação no governo fizeram parte a Casa Civil, BNDES, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Ministério da Ciência e Tecnologia, além do Ministério da Fazenda que passou a atuar como um catalisador das demandas que tinha como objetivo primeiro o crescimento econômico, não mais a estabilidade como nos anos 90. Iniciativas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de

Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), podem ser apontados como o resultado dessa nova configuração de uma equipe mais alinhada com o ideário desenvolvimentista. Entretanto, as políticas de desenvolvimento não foram capazes de realizar todo seu potencial, uma vez que o cerne da política macroeconômica – juros altos e câmbio valorizado – não foi alterada. O maior número e melhor coordenação das iniciativas voltadas para o desenvolvimento econômico na segunda metade dos anos 2000, considerando os traços de continuidade e mudança entre os dois governos Lula serão abordados numa seção no final deste capítulo, tendo como perspectiva a constituição de um novo “ciclo desenvolvimentista”, ou pelo menos uma estratégia de desenvolvimento plenamente constituída.

Alguns postos-chave da equipe do segundo governo Lula foram ocupados por professores e pesquisadores das instituições mais tradicionais do pensamento desenvolvimentista no país, UFRJ e UNICAMP. Essas universidades, através de seus núcleos e grupos de pesquisas, foram os principais centros responsáveis pela formulação das propostas desenvolvimentistas nas últimas décadas. A retomada do debate sobre desenvolvimento econômico no início dos anos 2000, conforme será visto no próximo item, contou com a participação dessas instituições através dos seus principais pesquisadores e professores. Num segundo momento, assim como no período do nacional-desenvolvimentismo, as propostas e seus autores, ultrapassaram o ambiente acadêmico e chegaram ao campo da ação política. Isso ocorreu quando parte dos economistas que participaram da retomada do debate desenvolvimentista no período mais recente assumiram cargos públicos estratégicos na esfera federal.

4.2. MAPEAMENTO DO PENSAMENTO NOVO-DESENVOLVIMENTISTA PRODUZIDO NA ÚLTIMA DÉCADA NO MEIO ACADÊMICO: ELEMENTOS PARA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Levando em consideração a diversidade e o volume da bibliografia sobre desenvolvimento econômico no período posterior a crise de 1999, na qual vários elementos demonstraram a insuficiência do modelo neoliberal e até mesmo sua superação enquanto projeto para o país, através de diferentes enfoques dados a questão que vão desde recomendações de políticas macroeconômicas para superar os obstáculos ao crescimento econômico até apontamentos sobre novas estratégias de desenvolvimento nacional, utilizaremos a expressão “novo-desenvolvimentismo” para além da concepção de Bresser-Pereira – conforme já esclarecido no início do capítulo – incluindo sob essa mesma designação os recentes esforços em torno do debate que não era prioritário na agenda política e econômica do país desde os anos 80. Sendo assim, serão novo-desenvolvimentistas, para fins dessa tese, os pesquisadores e intelectuais tradicionalmente vinculados ao pensamento desenvolvimentista e que estão voltados ao estudo do desenvolvimento no período mais recente. Assim como mencionado anteriormente, trataremos dos principais nomes ligados à UFRJ e UNICAMP, sem excluir outros nomes e instituições relevantes no debate acerca do desenvolvimento econômico brasileiro nos últimos tempos.

O debate é, em grande medida, dominado pelos obstáculos ao crescimento econômico e críticas a gestão macroeconômica empregada pelo governo Lula, ainda que alguns resultados positivos e iniciativas no setor produtivo e social sejam apontados como uma tímida mudança em relação ao governo anterior. Esse cenário começa a se modificar a partir da metade da década com resultados positivos mais relevantes em termos de crescimento da economia e políticas de desenvolvimento mais agressivas. O impacto dessa mudança no debate foi a concentração dos esforços dos pesquisadores em torno de recomendações de políticas que fizessem parte de um novo projeto de desenvolvimento para o país. Entretanto, a noção de um projeto de desenvolvimento para o país foi interpretada de diferentes maneiras por pelo menos dois grandes grupos de pesquisadores e intelectuais, identificados aqui a partir das semelhanças de suas

propostas e, principalmente, da dimensão com que cada grupo enxerga o desafio de retomar o desenvolvimento econômico de um país em desenvolvimento com as características do Brasil, imerso no complexo contexto geopolítico e econômico do início do século XXI.

O **primeiro conjunto** é formado pelos integrantes do Grupo de Pesquisas sobre Moeda e Sistema Financeiro da UFRJ, particularmente por João Sicsú e outros pesquisadores que adotam uma perspectiva semelhante a de novo-desenvolvimentismo empregada por Bresser Pereira em seus trabalhos desde 2003. O **segundo conjunto** de autores, mais críticos, e que adotam uma visão mais ampla de um novo projeto de desenvolvimento para o país, é formado pelos pesquisadores ligados a determinados grupos de pesquisa da UFRJ – ao de Economia Política, Indústria e Competitividade (GIC) e ao RedeSist. – em parceria com pesquisadores da UNICAMP que são vinculados também a centros e núcleos de pesquisa – CECON, NEIT, NEA, CESIT e CEDE. É importante ressaltar que este é um debate recente e a divisão proposta neste trabalho não demarca inteira e definitivamente o debate e não tem a pretensão de esgotá-lo, apenas pretende captar seus principais pontos dentro de duas perspectivas diferentes, mas não opostas, uma vez que estamos nos atendo à tradição do pensamento desenvolvimentista, cujas principais influências teóricas são, em linhas gerais, semelhantes. Além disso, as diferenças são resultantes do aprofundamento do debate ao longo do tempo. No caso em questão, estamos tratando de um debate recente, de aproximadamente uma década.

O novo-desenvolvimentismo de ambas as vertentes tem origens teórico-analíticas semelhantes, apesar de existirem diferenças. Destacam-se entre elas a visão de Keynes e de keynesianos contemporâneos a respeito da complementaridade entre Estado e mercado e a visão cepalina neo-estruturalista, que defende uma estratégia de “transformação produtiva com equidade social”¹³⁶, permitindo assim compatibilizar crescimento econômico sustentável com melhor distribuição de renda. Nos dois centros em questão, UFRJ e UNICAMP, a tradição das pesquisas na área de economia política, economia industrial e macroeconomia com a aplicação de elementos teóricos à história na busca de uma nova análise dos rumos do desenvolvimento brasileiro não foram deixadas de lado. (LESSA; EARP, 2007).

¹³⁶ De acordo com o que estava previsto no relatório denominado “*Transformacion Productiva con Equidad*” (1990).

As bases da perspectiva novo-desenvolvimentista de Bresser-Pereira (2007), por sua vez, partem da economia política clássica de Smith e Marx, uma vez que as estruturas sociais e as instituições são entendidas como fundamentais. O próprio autor se define como “um economista keynesiano histórico-estruturalista que rejeita a teoria economia neoclássica dominante e qualquer outra ortodoxia” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.7) Além disso, o autor trabalha com o enfoque histórico do desenvolvimento a partir dos ensinamentos institucionalistas das escolas alemã e norte-americana¹³⁷. Para Bresser as instituições são fundamentais e reformá-las é uma necessidade permanente, na medida em que, nas sociedades complexas e dinâmicas atuais, as atividades econômicas e o mercado precisam ser constantemente re-regulados.

4.2.1. A Macroeconomia do Desenvolvimento: o desenvolvimento econômico pensado a partir do regime de política econômica

Em relação ao **primeiro conjunto de pesquisadores** o nome de Bresser-Pereira¹³⁸ deve ser destacado, entre outras razões, por começar a trabalhar com a noção de novo-desenvolvimentismo antes e de maneira independente. Em 2003, no último capítulo¹³⁹ do seu livro “Desenvolvimento e crise no Brasil”, o autor já registrava a vitória de Lula na eleição presidencial de 2002 e apontava a necessidade de pensar uma alternativa para o país a partir da constituição de um pacto político que naquela conjuntura contava com os elementos para se realizar, dado que os problemas enfrentados pelo país eram também políticos além de econômicos e as soluções deveriam contemplar essas duas esferas. O autor apontava naquele

¹³⁷ A escola histórica alemã é a escola de Gustav Schmoller, Otto Rank, Max Weber e Friedrich List. A escola institucionalista norte-americana é a escola de Thorstein Veblein, Wesley Mitchell e John R. Commons.

¹³⁸ Professor Emérito da Fundação Getúlio Vargas, vinculado ao Departamento de Gestão Pública da EAESP-FGV/SP e professor associado da *École d'Hautes Études em Sciences Sociales*.

¹³⁹ Esta referência ao último capítulo de “Desenvolvimento e crise no Brasil” apenas faz sentido para a 5ª edição do livro, que é de 2003 e contempla a eleição do presidente Lula. A edição anterior, de 1984, não poderia fazer referência ao “novo” desenvolvimentismo uma vez que se dava em meio à crise do “velho” desenvolvimentismo e à transição para a Nova República.

momento algumas características desejáveis na proposta de política econômica que começava a surgir entre alguns pesquisadores:

Uma proposta que não sofra dos vícios da frouxidão fiscal (populismo fiscal) e da frouxidão cambial (populismo cambial), mas que afirme a necessidade de uma intervenção firme do Estado para sanar parcialmente falhas do mercado. Uma proposta que esteja comprometida com o equilíbrio fiscal e o fortalecimento do Estado, até porque só Estados fortes podem garantir mercados fortes. Uma proposta que esteja voltada para os interesses dos mais pobres e para o interesse nacional (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 414-15).

Esse conjunto de recomendações de política econômica que o autor denominou desde então “novo-desenvolvimentismo”, seria legitimado por um pacto político nacional-popular que dava sinais de estar se formando a partir da vitória de Lula; candidato da oposição que tinha como lema de campanha a “mudança” e a retomada do desenvolvimento econômico. Apesar de tratar sua proposta de maneira mais complexa, defendendo inclusive a presença de um forte componente nacionalista¹⁴⁰, o autor reconheceu em um artigo¹⁴¹ no ano seguinte que, pelo menos num primeiro momento, o novo desenvolvimentismo se tratava de um conjunto de recomendações de políticas macroeconômicas.

A proposta inicial de Bresser, definida então como um conjunto de recomendações de política macroeconômica alternativa à ortodoxia dos anos 90, foi aprovada e acolhida pelos pesquisadores do Grupo de Estudos sobre Moeda e Sistema Financeiro¹⁴² sediado no Instituto de Economia da UFRJ e que tem entre seus principais nomes como Fernando Cardim de Carvalho¹⁴³, José Luís Oreiro¹⁴⁴, João Sicsú¹⁴⁵, e Renault Michel¹⁴⁶. Somados, os trabalhos do

¹⁴⁰ De acordo com Bresser não é possível entender o comportamento dos países democráticos modernos, e o Brasil está incluído nesse conjunto, senão considerarmos neles um forte componente nacionalista; entendido o nacionalismo moderno como um conceito amplo de nação que tem caráter antes histórico e político.

¹⁴¹ “Novo desenvolvimentismo”. Folha de São Paulo/ Caderno Dinheiro, 19/09/2004.

¹⁴² O grupo reúne pesquisadores da UFRJ, UERJ, UFF, UFPR, EBAPE/FGV, UFRRJ, UFMG, UCAM.

¹⁴³ Fernando Cardim de Carvalho é professor titular da UFRJ e pesquisador CNPq, atualmente consultor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE).

grupo de estudos da UFRJ e as recentes contribuições de Bresser-Pereira constituem o primeiro grupo de proposições na direção do reaquecimento do debate sobre o desenvolvimento brasileiro. As propostas desses autores são convergentes, no sentido em que buscam um conjunto de políticas macroeconômicas que contribuiriam, ou, pelo menos, retiraram os obstáculos ao desenvolvimento econômico do país. Recentemente, esse conjunto de políticas macroeconômicas recebeu a denominação de “macroeconomia estruturalista do desenvolvimento” (BRESSER; GALA, 2010).

De acordo com o Quadro 1 abaixo, a macroeconomia do desenvolvimento, que vem se definindo nos últimos anos, caracteriza-se por duas tendências estruturais que segundo seus autores limitam as oportunidades de investimento: a tendência da taxa de salários a crescer menos do que a produtividade – ponto discutido por Celso Furtado e demais nomes da escola estruturalista e cujas consequências negativas sobre o mercado interno são conhecidas – e a tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio. Uma taxa de câmbio competitiva é fundamental para o desenvolvimento econômico porque coloca o mercado externo à disposição das empresas nacionais competitivas do ponto de vista administrativo e tecnológico. As teses adicionais desse novo corpo teórico refletem a realidade dos países de renda média como o Brasil e partem do pressuposto keynesiano de que os principais obstáculos ao crescimento e ao pleno emprego estão do lado da demanda.

¹⁴⁴ José Luís Oreiro é professor da Universidade de Brasília, pesquisador do CNPq e faz parte da Diretoria da Associação Keynesiana Brasileira.

¹⁴⁵ João Sicsú encontra-se licenciado da UFRJ pelo fato de ocupar, desde 2007, a diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (DIMAC) do IPEA.

¹⁴⁶ Renault Michel, professor da UFF encontra-se licenciado da universidade em virtude de ter ocupado os cargos de Assessor e, posteriormente, Diretor-Adjunto da diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (DIMAC) do IPEA entre os anos de 2007 e 2010.

Quadro 1 – Macroeconomia do Desenvolvimento comparada com a Teoria Estruturalista original

	Teoria Estruturalista original	Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento
1	Tendência à deterioração dos termos de intercâmbio	Mantida
2	Carater estrutural do desenvolvimento	Mantida
3	Papel central do Estado no Desenvolvimento	Mantida (e modificada): Estado tem papel estratégico, indutor do desenvolvimento econômico
4	Subdesenvolvimento como contrapartida do desenvolvimento	Mantida
5	Indústria infante legitimando proteção tarifária	Superada (para países de renda média)
6	Tendência dos salários a crescerem menos do que produtividade devido a oferta ilimitada de mão de obra	Mantida (é uma das duas causas estruturais da insuficiência de demanda interna nos países em desenvolvimento)
7	Inflação estrutural	Superada (países de renda média podem apresentar taxas de inflação baixas)
8	Restrição externa ou modelo dos dois hiatos	Abandonada (devido à crítica à política de crescimento com poupança externa exposta na Tese 11)
9	Acrescentada	Taxa de câmbio competitiva é essencial para o aumento da poupança interna e o investimento
10	Acrescentada	Tendência estrutural à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio é causa de insuficiência de demanda para exportações
11	Acrescentada	Doença holandesa, que sobreaprecia permanentemente a taxa de câmbio e impede ou dificulta industrialização
12	Acrescentada	Crítica à política de déficit em conta corrente ou de crescimento com poupança externa que aumenta mais o consumo do que os investimentos
13	Acrescentada	Como o equilíbrio externo, o equilíbrio fiscal é essencial para o desenvolvimento econômico

Fonte: BRESSER; GALA, 2010, p.668.

Ao se questionar sobre as causas das baixas taxas de crescimento dos países emergentes, entre eles o Brasil, Bresser-Pereira (2009) rejeita as explicações dadas pela teoria econômica neoclássica – a falta de boas instituições, em particular daquelas que garantem os direitos de propriedade e os contratos – e pela esquerda convencional – a falta de políticas industriais. Para o autor as causas para o lento crescimento de alguns países de renda média e, principalmente, do seu atraso em relação aos países asiáticos dinâmicos, que com um impressionante desempenho econômico alteraram o sistema econômico mundial, são de natureza política e econômica. Esses países não conseguem ser bem-sucedidos no *catching up*, segundo o autor, em razão dos seguintes fatores:

(a) se, na esfera política, carecerem de uma nação suficientemente forte para definir uma estratégia nacional de desenvolvimento e se limitarem a seguir recomendações dos países ricos; e na esfera econômica; (b) se suas políticas macroeconômicas não garantirem um orçamento equilibrado, taxas de juros moderadas e uma taxa de câmbio competitiva; e (c) se sua política de rendas não garantir que os salários cresçam com a produtividade. Este último problema está relacionado ao fato de que os países em desenvolvimento são definidos pela existência de oferta ilimitada de mão de obra (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.2).

O grupo de intelectuais publicou, em 2003, o livro “Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços” que girava em torno da ideia de apresentar um modelo alternativo de política econômica para o país, assumidamente reformista, isto é, sem o risco de ruptura em razão da mudança de governo. Naquele momento, no início do governo Lula, criticaram a opção da equipe econômica pela “governabilidade de inclinação claramente conservadora ao adotar um modelo econômico, sem qualquer dúvida, baseado nas teorias ortodoxo-liberais” (SICSÚ, et al, 2003, p. xviii). Entre as propostas apresentadas estava a necessidade de retomar a autonomia de decisão doméstica sobre as políticas macroeconômicas perdida em razão da adoção voluntária das políticas liberais e dos acordos assinados com o FMI (CARVALHO, 2003).

De Paula, Oreiro e Silva (2003) chamaram atenção para outro ponto importante que diz respeito a necessidade do controle de capitais no país, no contexto de uma política econômica que tenha como objetivo o crescimento sustentável e financeiramente estável da economia. Como alternativa a estratégia conservadora que vinha sendo adotada pela equipe econômica do governo Lula, Oreiro, Sicsú e De Paula (2003) apresentaram uma nova “arquitetura de política econômica” para o Brasil. Esta alternativa devia compatibilizar equilíbrio interno (gerenciamento sustentável da dívida pública e inflação sob controle) com equilíbrio externo (redução da volatilidade cambial e manutenção de déficits em conta corrente em níveis baixos). Os autores destacaram a questão da redução da dívida pública como fundamental dentro do objetivo maior de recuperar a capacidade do governo de realizar políticas fiscais anticíclicas.

Mais tarde, no âmbito das atividades do grupo, João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renault Michel publicaram, em 2005, um novo livro dando prosseguimento às propostas apresentadas na publicação anterior com o título “Novo-desenvolvimentismo: uma proposta nacional de crescimento com equidade social”. Ao responderem a questão “por que novo-desenvolvimentismo?” os autores esclareceram que além de algumas questões macroeconômicas adicionais, acrescentariam ao novo-desenvolvimentismo de Bresser pontos por eles considerados fundamentais em um projeto de desenvolvimento, como a relação entre as esferas pública-privada, econômica-social e nacional-internacional (SICSÚ; DE PAULA; MICHEL, 2005).

Na concepção que vinha sendo construída por esse grupo de autores, a alternativa novo-desenvolvimentista não tinha como horizonte levar o país a ser uma economia central, caracterizada por ter um Estado forte e um mercado fraco. Também não objetivaria levar o país na direção oposta, isto é, transformar o mercado fortalecido no principal condutor dos rumos do país, tendo o Estado enfraquecido e com as suas funções reduzidas ao mínimo necessário. Entre as várias alternativas existentes entre esses dois extremos, a posição defendida pelos autores é aquela em que seriam constituídos um Estado forte que estimula o surgimento e a ampliação de um mercado forte. Tal posição é o “terceiro discurso” entre o velho desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional; “é um conjunto de ideias, instituições e políticas econômicas através das quais os países de renda média tentam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos” (BRESSER-PEREIRA, 2009a).

A alternativa novo-desenvolvimentista, nesse caso, está baseada na ideia da reconstituição de um Estado capaz de regular a economia, que deve ser formada por um mercado forte e um sistema financeiro voltado para o financiamento da atividade produtiva, isto é, um sistema financeiro dito funcional que não alimenta a atividade especulativa. Para tanto, torna-se necessário buscar novas formas de intervenção estatal, bem como complementaridades entre a ação do Estado e do capital privado, o que só é possível a partir do estabelecimento de melhores condições para que o Estado possa desempenhar de forma eficaz suas ações. Defende-se uma nova reforma da gestão pública, que requer não somente a profissionalização do serviço público, como também um certo grau de descentralização do Estado com a transferência de determinadas funções estatais para agências semi-autônomas e a transferência de serviços sociais e científicos para organizações públicas não-estatais.

É importante observar, segundo os autores dessa corrente, que isso não significa que as decisões mais importantes, consideradas estratégicas – aquelas relativas às políticas públicas a serem implementadas nas diferentes esferas de governo – sairão das mãos do Estado, até porque os responsáveis pela definição dessas políticas foram democraticamente eleitos. Essas tarefas não podem ser delegadas ao setor privado, mas devem ser executadas por um Estado forte inclusive para executar suas tarefas e regular a concorrência. O resultado esperado nesse último caso é a constituição de um mercado forte onde predomina a busca pela redução de custos e preços, pela melhoria da qualidade dos serviços e produtos ofertados e onde, por consequência, ocorrerá uma redução do desemprego.

O Estado forte permite ao governo implementar políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas¹⁴⁷. A visão novo-desenvolvimentista em construção por esses autores considera as políticas industrial e de comércio exterior importantes impulsionadoras da competitividade industrial e da melhoria da inserção internacional do país no comércio internacional, desde que utilizadas de forma estratégica e criativa. Dessa forma, a estratégia novo-desenvolvimentista não tem como objetivo basear seu crescimento na exportação de produtos primários de baixo valor agregado e, por isso, aposta na exportação de manufaturados ou *commodities* de alto valor agregado e define essa estratégia como central. Outra recomendação diz respeito ao sistema

¹⁴⁷ Em outros termos, políticas que tem como objetivo reduzir a susceptibilidade do país às crises cambiais são consideradas aquelas defensivas, enquanto as políticas expansionistas são aquelas que visam o pleno emprego, principalmente em contextos recessivos.

tributário, que deve ser reformado para passar a ser progressivo com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda e de riqueza que ainda são significativas no Brasil (SICSÚ, *et al.*, 2007).

O país deveria reduzir as barreiras às suas exportações para que a economia possa realizar superávits comerciais expressivos e, dessa forma, permitir ao Banco Central acumular reservas. Com um volume maior de reservas, o BACEN pode interferir na taxa de câmbio para reduzir sua volatilidade ao mínimo possível. O regime de câmbio flutuante deveria ser mantido, porém administrado por meio de interferências com o objetivo de reduzir a volatilidade da taxa de câmbio ao nível mínimo. Além disso, três medidas de controle sobre o fluxo de capitais deveriam ser tomadas para reduzir a exposição da economia brasileira a choques e para recuperar a capacidade do Estado de elaboração de políticas autônomas. É preciso, segundo Sicsú (2005): i) estabelecer alíquotas tributárias sobre a entrada de capitais de curto prazo para desestimular seu influxo; ii) desestimular os agentes nacionais (bancos, empresas e indivíduos) a retirar recursos do país sem motivos explícitos que beneficiem a economia nacional; e iii) regular o endividamento em moeda estrangeira feito por empresas e bancos que não possuem receitas na mesma moeda.

No que se refere a estimular o investimento, a taxa de juros deve ser reduzida para níveis muito baixos. Isso depende da decisão do governo de buscar um sistema que isente a taxa de juros da tarefa de controlar a inflação. Assim, a política monetária teria autonomia para dar liquidez à economia, fazendo com que os ciclos de crescimento não sejam interrompidos com medidas contracionistas¹⁴⁸ (SICSÚ, 2005). Quanto à política de Metas de Inflação utilizada como instrumento para balizar a política monetária¹⁴⁹ desde o final dos anos 90, Silva e Michel (2005) observam que o custo da implementação dessa política foi impedir que a economia alcançasse taxas de crescimento do PIB compatíveis com a necessidade de melhora na distribuição da renda e na desigualdade social, uma vez que os eventos que pressionaram a taxa de câmbio, com reflexos na taxa de inflação, obrigaram a autoridade monetária a usar a taxa de juros para tentar alcançar a meta estipulada para esse índice.

¹⁴⁸ As taxas de juros mantidas em altos patamares como instrumento de combate a inflação representam um freio para economia.

¹⁴⁹ O regime de Metas de Inflação foi adotado pelo Banco Central no Brasil em junho de 1999. Nesse regime, cabe ao BACEN conduzir a política monetária de forma a cumprir a meta de inflação determinada pelo Conselho Monetário Nacional para os dois anos subsequentes.

A proposta novo-desenvolvimentista desse primeiro conjunto de autores defende a reconstrução do Estado, mas não a recomposição do Estado-empresário do nacional-desenvolvimentismo para torná-lo novamente o principal condutor do desenvolvimento como foi no passado, e sim para torná-lo forte e mais capacitado no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido, aumentando as possibilidades de fortalecer o mercado e juntos, Estado e mercado, conduziram o processo de desenvolvimento. Além disso, a estratégia nacional de desenvolvimento baseada na nova arquitetura de políticas macroeconômicas deve estar voltada para a promoção de políticas centradas no progresso técnico e na introdução de novas técnicas de produção, no desenvolvimento de mecanismos nacionais de financiamento do investimento, nas políticas econômicas redutoras das incertezas que são inerentes ao financiamento com capitais externos e no desenvolvimento de instituições adequadas ao desenvolvimento, como o desenvolvimento do capital humano através da educação pública (SICSÚ, *et al.*, 2007).

De forma resumida, De Paula (2008) enumera o conjunto de políticas descrito nos parágrafos anteriores a ser implementado com o objetivo de compatibilizar a demanda efetiva e a estabilização da inflação, que são pontos indispensáveis para o desenvolvimento. O governo deve, segundo esses autores:

- (i) operar a política fiscal de modo a implementar programas sociais e promover investimentos, em particular em setores de infraestrutura;
- (ii) assegurar que a política monetária tenha um impacto positivo sobre o nível de atividade econômica, através de uma taxa de juros mais baixa;
- (iii) implementar um regime de câmbio flutuante administrado que tenha como objetivo manter um câmbio real competitivo;
- (iv) operar uma política industrial com o objetivo de integrar a economia brasileira ao cenário internacional, o que permitiria criar um contexto no qual o Brasil poderia incorporar inovações tecnológicas em setores relevantes e, dessa forma, ser capaz de atrair investimentos diretos estrangeiros que permitam adicionar valor às exportações;
- (v) criar mecanismos antiespeculativos para regular os fluxos de capitais de modo a reduzir ao máximo os impactos das crises externas na economia e aumentar a autonomia das políticas econômicas domésticas;

- (vi) introduzir iniciativas fiscais, tais como o imposto de renda progressivo, programas de renda mínima e gastos sociais, com o objetivo de melhorar o padrão de vida das populações de baixa renda.

Após enumerar essas iniciativas em seus vários trabalhos, Bresser se aprofunda na questão das coalizões políticas e na importância do posicionamento das elites diante da questão do desenvolvimento e da possibilidade de uma nova estratégia nacional estar em formação nesses últimos anos. Esses pontos não são tratados pelos outros autores do grupo, o que proporciona à proposta de Bresser uma dupla dimensão, isto é, uma com a qual os demais autores economistas – não apenas os pertencentes ao grupo indicado neste capítulo, mas também seus críticos – dialogam com o autor, e outra com ele dialoga com os demais pesquisadores das ciências sociais que tratam da questão do desenvolvimento nas suas dimensões políticas e sociais.

Tendo em vista essa maior profundidade da proposta, Bresser aponta que não podemos tratar o novo-desenvolvimentismo como uma realidade no Brasil (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009b), sendo as experiências da Argentina e do Chile os dois exemplos mais próximos na América Latina. Ainda assim, ressalta que são experiências ou muito recentes, como no caso argentino, ou que não podem ser usadas como exemplo para outras economias de renda média, como no caso chileno, que além de ser um país pequeno tem nas políticas implementadas um híbrido que não pode ser totalmente identificado com o novo desenvolvimentismo. (BRESSER-PEREIRA, 2007). O autor afirma que todas as mudanças previstas por essa nova estratégia nacional de desenvolvimento deverão ocorrer sob a égide de uma nova coalizão política formada por trabalhadores, empresários do setor produtivo – que atuarão como atores fundamentais –, os políticos e a alta burocracia, esses dois últimos atuarão como os dirigentes do processo. O grande desafio é estabelecer um novo acordo nacional entre classes, cujas condições o autor consegue identificar, no caso do Brasil, a partir da eleição de Lula, porém passados alguns anos o mesmo não se concretizou completamente e o novo-desenvolvimentismo continua na expectativa de se tornar hegemônico. O próprio autor aponta uma das principais razões para esse fato:

Desde 2004, a taxa de crescimento do Brasil tem melhorado em razão da alta das commodities que ele exporta. Mas a política macroeconômica permanece subordinada à ortodoxia convencional, na medida em que uma coalizão política entre rentistas de juros, setor financeiro e interesses externos usa o medo generalizado da inflação para justificar taxas de juros incrivelmente altas e uma taxa de câmbio sobrevalorizada. (...). O Partido dos Trabalhadores de Lula está mais próximo dessa coalizão alternativa [desenvolvimentista] do que da coalizão rentista e financeira. Mas talvez falte ao atual governo a coragem necessária para mudar a política (BRESSER-PEREIRA, 2009a).

4.2.2. O Novo Desenvolvimentismo empregado para pensar uma nova estratégia de desenvolvimento nacional

O segundo conjunto de pesquisadores e intelectuais novo desenvolvimentistas é formado por alguns grupos de pesquisa da UFRJ e da UNICAMP. Esses centros que são historicamente ligados aos estudos sobre desenvolvimento econômico nacional e, mais recentemente, concentraram suas reflexões sobre esse tema de forma a demonstrar o esgotamento do modelo neoliberal, modelo esse que criticaram duramente ao longo da década de 90. Nos últimos anos, a contribuição mais substantiva desses pesquisadores foi no sentido de esboçar um projeto de desenvolvimento nacional alternativo que não se restringe a um conjunto de políticas macroeconômicas de inspiração keynesiana e estruturalista, como no caso do grupo de Bresser-Pereira e Sicsú. Esses autores avançaram no campo das políticas de desenvolvimento propriamente ditas, demonstrando a complementaridade entre os dois conjuntos de políticas. O projeto de desenvolvimento, de acordo com essa segunda corrente de intelectuais, é formado pelo conjunto de políticas macroeconômicas e de desenvolvimento, que devem seguir uma mesma orientação, evitando assim objetivos conflitantes ou restritivos entre essas políticas.

O Grupo de Pesquisa em Economia Política do Instituto de Economia da UFRJ faz parte desse segundo conjunto de pesquisadores novo-desenvolvimentistas e possui duas frentes de

trabalho ¹⁵⁰. Faz parte desse grupo os professores José Luis Fiori (2001a;b;c) e Maria da Conceição Tavares (1999; 2000), cuja produção tem como característica maior engajamento político e conteúdo mais crítico em relação aos anos 90, bem como a necessidade de uma significativa mudança nos rumos do país, tanto internamente (do ponto de vista social e econômico), quanto em relação a sua inserção externa. O cenário político do início dos anos 2000 levou esses intelectuais a refletirem sobre a “mudança” que estava por vir e qual o caminho deveria ser seguido a partir de então:

[Em 2002] se elegeu uma nova uma nova coalizão de forças políticas e sociais lideradas por um partido de esquerda com um projeto popular e nacional de democratização do desenvolvimento. Um projeto cujo sucesso dependerá da capacidade governamental de mobilizar o povo e construir uma vontade nacional, obrigando as elites a se voltarem para sua própria terra e sua gente. Mas isto não ocorrerá sem que o Brasil assuma também uma posição combativa no campo internacional, abandonando a estratégia do governo Cardoso e da parte da elite brasileira que sempre apostou numa relação privilegiada com os Estados Unidos, numa nova versão do velho desenvolvimento a convite do pós-Segunda Guerra Mundial (...) (FIORI, 2005, p. 57).

Maria da Conceição Tavares, após esboçar um projeto de desenvolvimento alternativo para o país em seus traços essenciais (TAVARES; BELLUZZO, 2002) – mencionado anteriormente neste capítulo –, afirmou passado alguns anos, que um novo modelo ainda não estava claro, uma vez que a inserção interacional dinâmica do país parecia já ter se completado. Segundo a autora, “é evidente que não será um “regresso” a um novo modelo primário exportador, até porque as exportações do agro-business não se expandiram mais do que as de manufaturas, as quais já datam da década de 70”. Neste cenário, o que é possível enxergar é que

¹⁵⁰ O grupo tem duas principais frentes de pesquisa. A primeira é de fundo teórico-analítico e procura estabelecer as bases de análise da economia sobre a teoria do valor e distribuição clássica e sobre o princípio da demanda efetiva como teoria do produto. A segunda é de fundo histórico-estrutural que se utiliza desta base teórica para analisar a economia mundial levando em conta as estruturas político-institucionais.

(..) nem o “clássico Tripé” está rearticulado e nem a “desnacionalização”, nem a “internacionalização” de nossas empresas garantiu resultados eficazes para o crescimento de longo prazo. Afinal não estamos nem no passado nem o nosso futuro é tornarmo-nos “asiáticos” (TAVARES, 2007, p. 11).

Dentre as principais contribuições dos outros pesquisadores desse grupo estão os trabalhos de Carlos Aguiar Medeiros (2003, 2005) que abordam os diferentes padrões de desenvolvimento econômico numa abordagem analítico-comparativa e as suas implicações em termos de distribuição de renda. O autor concluiu que uma via de desenvolvimento menos excludente para o Brasil necessitaria não apenas de retomar o crescimento do emprego através do crescimento econômico, assim como deveria promover um aumento significativo dos investimentos na ampla cadeia produtiva de bens e serviços que condicionam efetivamente os padrões de consumo dos assalariados. Dentre outros aspectos, está incluída a expansão dos mercados locais, dos serviços públicos nas pequenas cidades e a expansão simultânea das produções agrícola e industrial, de forma a criar as condições materiais para um crescimento com distribuição de renda. Segundo o autor, uma via de crescimento para o país deveria incluir como pontos fundamentais a elevação real do salário mínimo, a universalização da previdência e a expansão das políticas de renda voltadas à população mais pobre (MEDEIROS, 2003).

Ainda no IE-UFRJ temos o Grupo de Pesquisa sobre Indústria e Competitividade (GIC) que se dedica principalmente ao estudo do desenvolvimento industrial brasileiro. Entre os pesquisadores estão David Kupfer, Carlos Frederico Rocha e Fábio Freitas. Outros três pesquisadores do grupo encontram-se atualmente licenciados em função de ocuparem cargos públicos, como é o caso de Nelson Barbosa¹⁵¹, João Carlos Ferraz¹⁵² e José Carlos Miranda¹⁵³. Os trabalhos de Kupfer e Rocha realizam um balanço das transformações da indústria e da

¹⁵¹ Atualmente ocupa o cargo Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, tendo anteriormente ocupado o cargo de Secretário de Acompanhamento Econômico do mesmo ministério. Entre 2006 e 2007, ocupava o cargo de Secretário Adjunto de Política Macroeconômica e Análise de Conjuntura também no Ministério da Fazenda. Ocupou o cargo de Assessor da Presidência do BNDES durante gestão de Guido Mantega no banco e foi também Chefe Adjunto da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em 2003.

¹⁵² Atualmente ocupa a vice-presidência do BNDES. Ocupou anteriormente a diretoria responsável pelas áreas de Gestão de Riscos, Pesquisa e Acompanhamento Econômico e Planejamento no BNDES.

¹⁵³ Ocupou o cargo de Diretor Executivo do Brasil no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e durante o primeiro governo Lula trabalhou no Ministério do Planejamento.

competitividade da economia brasileira após a liberalização e a desregulamentação da economia nos anos 90.

A avaliação depois de dez anos de liberalização da economia revelou características que não foram observadas em outros países latino-americanos nesse mesmo período, entre 1990-2002: foram adicionadas poucas atividades econômicas novas na matriz industrial brasileira, mas poucas também foram as perdas nas atividades existentes anteriormente. Os processos de maior destaque foram os de modernização e internacionalização que, apesar de terem se generalizado e serem economicamente significativos, não representam uma inovação no sentido schumpeteriano. As fusões e aquisições mudaram a estrutura da propriedade das empresas no setor industrial brasileiro, contando para isso com a extensa participação do capital externo.

Ferraz, Kupfer e Iooty (2004) comprovaram com esse balanço que a indústria brasileira apresentou uma notável capacidade de adaptação à mudança institucional ocorrida nesse período. As capacidades competitivas se fortaleceram devido a um impulso modernizador que tendeu a racionalização. A admirável capacidade de resposta da indústria não se distribuiu uniformemente entre todos os setores e aquelas empresas que reuniam qualificações previamente foram favorecidas no processo. Os autores chamam atenção para o paradoxo em termos de desenvolvimento com o qual o país se deparou nos anos 2000. Isso porque a história mostra que o capital nacional e a capacidade de inovação do país foram as características fundamentais para que os países alcançassem o desenvolvimento sustentado. No caso do Brasil, a internacionalização das empresas tem mantido e promovido esse processo em grande medida e, sendo assim, o grande desafio para os formuladores de políticas é criar incentivos e instrumentos que possibilitem o aumento expressivo das taxas de investimento tanto no setor privado, quanto no setor público.

As transformações ocorridas na economia sob o comando do processo de liberalização econômica sem um processo de planejamento adequado e, principalmente, sem políticas industriais de longo prazo, não possibilitaram ao conjunto das empresas uma capacidade de resposta adequada ao processo em curso na década de 1990. Os autores ressaltam que não se trata de defender a eliminação de toda e qualquer heterogeneidade do parque industrial, posto que o desenvolvimento econômico é um processo causador de desequilíbrios. É necessário, porém, entender melhor as razões pelas quais o crescimento econômico brasileiro reproduz e amplia a

heterogeneidade estrutural do sistema produtivo e encontrar formas de reduzir ou, pelo menos, eliminar aquelas que são danosas ao sistema (KUPFER; ROCHA, 2004; KUPFER, 2005). Kupfer (2005) aponta alguns fatos ocorridos a partir da transição institucional brasileira dos anos 90 e que ajudam a explicar o elevado grau de heterogeneidade na indústria, tais como:

- (i) os processos de modernização baseados em estratégias de simplificação de produtos e processos e *out-sourcing* de insumos que proporcionaram um aumento do patamar, mas não da trajetória sustentada de crescimento da produtividade;
- (ii) a ausência de condições estruturais e sistêmicas favoráveis à realização de investimentos em nova capacidade produtiva e em atividades de pesquisa e desenvolvimento, de maior prazo de maturação, o que induz as empresas a adotarem estratégias redutoras de custos e a se engajarem em operações de fusões e aquisições que pouco trazem resultados em termos de geração de competitividade. Nessas condições, a liberalização comercial promoveu um processo de especialização regressiva da indústria;
- (iii) reformas tarifárias de corte liberal combinadas com a ausência ou insuficiência de políticas de promoção das exportações criaram uma situação de déficit estrutural na balança comercial, gerando uma restrição externa ao crescimento econômico;
- (iv) a participação significativa das multinacionais em todos os setores da indústria, em particular naqueles com maior conteúdo tecnológico, aumenta a importância do comércio intrafirma, reduzindo, portanto, os efeitos dos incentivos criados pelo regime competitivo local.

Por fim, Kupfer e Rocha (2005) ressaltam que existe um importante espaço para a indústria brasileira avançar na adoção de estratégias de diferenciação de produtos baseadas em inovações. Essa deve ser a essência de um processo de mudança estrutural em direção a produtos com maior conteúdo tecnológico, com maior dinamismo no comércio internacional e com maior capacidade de encadear o desenvolvimento das forças produtivas locais.

Em relação às forças produtivas locais citadas e aos seus arranjos e sistemas produtivos específicos no contexto dos países em desenvolvimento, a Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist) do IE-UFRJ tem como objetivo estudá-los em profundidade. Esse grupo de pesquisa, que também faz parte do segundo conjunto de pesquisadores novo-desenvolvimentistas, tem em seu quadro de pesquisadores José Eduardo

Cassiolato, Helena M. M. Lastres e um grupo de cerca de trinta pesquisadores associados ligados a diversas instituições de pesquisa como IBGE e IPEA, além de várias universidades. Além do desenvolvimento de um quadro conceitual e analítico específico, no âmbito da RedeSist são realizadas pesquisas empíricas para análise de sistemas produtivos locais e de novas políticas para seu desenvolvimento, considerando a sua importância no desenvolvimento econômico brasileiro.

O argumento que sustenta o conceito de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais¹⁵⁴ (SPILs) adotado pelo grupo é de que onde houver produção de um bem ou serviço haverá sempre um arranjo em torno da mesma, envolvendo atividades e atores relacionados à aquisição de matérias primas, máquinas e demais insumos. Quanto a seu número, será tão grande quanto a capacidade produtiva nacional permitir. Os vinte e seis arranjos existentes no país que foram estudados, desde o início das pesquisas do grupo nos anos 90, localizam-se em diferentes regiões do país, contemplando uma gama variada de atividades e setores econômicos tradicionais – têxtil, vestuário e calçados, por exemplo – quanto os de maior conteúdo tecnológico – como o aeroespacial e telecomunicações. De acordo com Lastres e Cassiolato (2003) as políticas de promoção do desenvolvimento industrial e inovativo serão mais efetivas se focalizarem o conjunto dos atores envolvidos no arranjo e no seu ambiente, porém essa abordagem deve ser complementar, e não um novo referencial para a política industrial como um todo.

As pesquisas que investigam a experiência recente dos SPILs que atuam em diferentes cadeias produtivas e regiões do Brasil incluem a análise de: (i) suas características, atores relevantes e do quadro institucional; (ii) o papel das interações entre os agentes nos diferentes arranjos e sistemas; (iii) as principais políticas e programas que contemplam os arranjos e sistemas; (iv) o dinamismo, as atividades inovativas e as formas de aprendizado; (v) como as transformações ocorridas durante a década de 1990 no ambiente macroeconômico – acirramento da competição em nível mundial; emergência do paradigma das tecnologias da informação e comunicação; aceleração dos processos de globalização financeira e liberalização econômica e

¹⁵⁴ De acordo com a definição proposta pela RedeSist, os Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (SPILs) são conjuntos de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, desenvolvendo atividades econômicas correlatas e que apresentam vínculos expressivos de produção, interação, cooperação e aprendizagem. Os SPILs geralmente incluem empresas e demais organizações voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção e financiamento (LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

criação do Mercosul, dentre outros – impactaram a forma como vem ocorrendo o desenvolvimento industrial e tecnológico e têm afetado, particularmente, as capacitações nacionais e locais, tanto produtivas quanto inovativas; e (vi) as novas exigências de políticas para o desenvolvimento industrial e inovativo, como reflexo das mudanças em curso (LASTRES, 2004).

Outro polo fundamental produtor e difusor do pensamento desenvolvimentista, inclusive em parceria com os centros de pesquisa do IE-UFRJ, é o Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp). Uma marca do instituto é a realização de pesquisas em cooperação com instituições internacionais (Cepal, UNIDO, PNUD, OIT, por exemplo), públicas (governo federal, governos estaduais e municipais, autarquias e empresas estatais), entidades não governamentais (como DIEESE, SEBRAE, SENAI, IEDI, para citar algumas) e com empresas privadas de diferentes portes. Entre os estudos e pesquisas desenvolvidas nos últimos anos é possível encontrar trabalhos que apontam alternativas para o desenvolvimento do país a partir das diversas linhas de pesquisa organizadas em Núcleos e Centros de Pesquisas presentes no Instituto. As principais contribuições para o segundo conjunto de pesquisadores novo-desenvolvimentistas se concentram nas áreas de Desenvolvimento Econômico (CEDE), Economia Agrícola e Meio Ambiente (NEA), Indústria e Tecnologia (NEIT), Relações Sindicais e de Trabalho (CESIT) e Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON).

O Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON), criado em 1985, é responsável pelo acompanhamento sistemático da política econômica nos últimos anos e realiza estudos de conjuntura. O grupo reúne, entre seus membros, Luiz Gonzaga de Melo Belluzzo¹⁵⁵ e Ricardo Carneiro¹⁵⁶. Os vínculos com o grupo de pesquisa em Economia Política do IE-UFRJ ficam claros, com a presença de Carlos Aguiar Medeiros e Franklin Serrano no quadro de pesquisadores associados do centro. Além disso, Maria da Conceição Tavares¹⁵⁷ conta com uma histórica ligação com o IE-UNICAMP, tendo ainda uma significativa produção em coautoria com Belluzzo.

¹⁵⁵ Professor Titular aposentado do IE-UNICAMP.

¹⁵⁶ Professor Titular do IE-UNICAMP e atua em dois Grupos de Pesquisa: o de Conjuntura e a Rede Desenvolvimentista, que trata das perspectivas do desenvolvimento econômico brasileiro.

¹⁵⁷ Professora Titular aposentada do IE-UNICAMP e Professora Emérita da UFRJ.

Em 2002 Belluzzo e Almeida publicaram o livro “Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real” no qual realizaram um grande balanço da economia brasileira desde os anos 80 até as inconsistências das políticas de câmbio e juros praticadas após a implantação do Plano Real no início dos anos 2000, o que resultou na redistribuição da renda e riqueza de forma desfavorável a parcela da população que comanda o investimento e o gasto dificultando, assim, a acumulação produtiva e a produção para a exportação. Os autores observaram que a política econômica nesse período serviu a três rodadas do ciclo político¹⁵⁸ e foi apresentada como uma etapa da construção de um novo modelo de desenvolvimento, que pode ser resumido no binômio abertura e competitividade.

Desde a implantação do Real à “inserção emergente” do país no sistema financeiro internacional ocorreu com uma série de crises externas que, internamente, custaram oscilações das taxas de juros e a retração do crescimento e emprego. Carneiro (2002) em seu livro “Desenvolvimento em crise” concluiu que a política econômica de preservação da estabilidade alcançada com o Real, teve como um de seus elementos centrais o caráter recessivo, o que, somado as demais características (produtivas, financeiras e macroeconômicas) da economia brasileira configuraram um regime de baixo dinamismo. Diante desse quadro, os resultados do “modelo” adotado a partir da estabilidade de preços nos anos 90 não foi capaz de reconduzir o país a uma trajetória de crescimento econômico sustentável com a melhoria nos indicadores sociais desejáveis:

O Plano Real não foi capaz de alterar as tendências básicas que prevaleceram na economia durante os anos 80 e início dos 90: o crescimento, em declínio desde o início da “década perdida”, continuou sua trajetória no “ciclo do real”. Também a qualidade do crescimento industrial recente se deteriorou (...). A retração do investimento público e as privatizações fizeram declinar o gasto com a nova construção de infraestrutura, promovendo o aparecimento de gargalos sobretudo nas áreas estratégicas de energia e transporte. (...). Por fim, o acúmulo de

¹⁵⁸ A política econômica a partir da implantação do Plano Real serviu a três rodadas do ciclo político: primeiro, à eleição da coalizão liderada por FHC em 1994, nesse momento a queda rápida da inflação foi decisiva; em segundo houve a aprovação no Congresso em 1997 da Emenda constitucional, após campanha da frente governista, que permitiu a reeleição do presidente; e em terceiro, a reeleição de FHC em 1998 num quadro de deterioração do quadro externo e piora dos desequilíbrios internos (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002).

desequilíbrios – o déficit externo transformado em fragilidade financeira interna do setor público – e a precariedade da “inserção emergente” lançam periodicamente a economia na crise monetária (...)” (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p.386).

Em relação ao conjunto das políticas empreendidas, Belluzzo e Almeida chamaram a atenção para a necessidade de diferenciar as políticas macroeconômicas, cujo objetivo central nas últimas décadas não foi outro senão a obtenção da estabilidade – parcialmente alcançada com a implantação do Real – e sua manutenção desde então com os instrumentos de política fiscal e monetária a disposição da equipe econômica. Os resultados, apontados acima, devem ser complementados pela advertência feita pelos autores: “formou-se a impressão de estabilidade enquanto duraram as condições favoráveis da “inserção emergente”. Mas as causas da instabilidade macroeconômica não foram superadas” (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p. 388). O outro conjunto de políticas, complementar ao primeiro, era formado pelas políticas de desenvolvimento e correspondiam ao formato das relações entre Estado e mercado, cujo eixo era a regulação ou desregulação, ou, em outros termos, a presença (maior ou menor) do Estado na economia.

Carneiro (2006a) se refere a dois períodos quando trata das políticas de desenvolvimento no país: um primeiro, em que houve o desmonte do aparato nacional-desenvolvimentista e que se inicia na década de 90; e numa na etapa posterior, o período destacado é 2003-2005, em que se observa um aprofundamento da estratégia de desenvolvimento neoliberal¹⁵⁹. Segundo o autor, as políticas implementadas nesses quinze anos (1990-2005) visavam, fundamentalmente, a integração da economia brasileira à economia globalizada e o redesenho do papel do Estado, que passa a ter como prioridade a promoção da estabilidade e a reforma das instituições em favor dos mercados. O peso do mercado foi decisivo, inclusive, na integração dos países latino-americanos, ao contrário da experiência dos países asiáticos em que o processo de integração foi comandado pelo Estado.

¹⁵⁹ Os pressupostos para levar adiante essa estratégia de desenvolvimento neoliberal, segundo o autor, eram a obtenção da estabilidade inflacionária, como requisito para o cálculo de longo prazo e o desenvolvimento do sistema financeiro doméstico; a disciplina competitiva imposta aos produtores locais via abertura comercial; privatizações e entrada de IDE somadas a abertura da conta capital e internacionalização do sistema financeiro como forma de atrair a poupança necessária à realização dos investimentos na indústria e infraestrutura.

As políticas de desenvolvimento de corte liberal foram incapazes de construir um novo modelo de desenvolvimento para o país, além de não terem conseguido romper com o padrão de crescimento *stop and go*, característico das três últimas décadas da história brasileira. Ricardo Carneiro considera que esse padrão se manteve no período correspondente ao primeiro governo Lula¹⁶⁰, quando as propostas de mudança permaneceram no campo da retórica. A continuidade desse padrão aponta para a ausência de forças motrizes do crescimento econômico. Em outros termos, da perspectiva do crescimento sustentado não houve horizonte de crescimento ou forças que assegurassem o aumento sustentado da oferta e, em particular, do investimento. Eis a razão para que a economia brasileira tenha seu crescimento dependente do caráter (mais ou menos) contracionista da política macroeconômica combinado com o cenário internacional (mais ou menos) favorável. O contraponto em termos de padrão de crescimento foi o período nacional-desenvolvimentista, no qual a combinação entre investimento externo e o investimento público em infraestrutura constituíam o mecanismo básico de crescimento, assegurando assim a expansão do investimento à frente da demanda corrente. Do ponto de vista contemporâneo é esta a questão que se coloca:

(...) como montar um modelo ou padrão de crescimento para o Brasil, dado que além dos bloqueios criados pelas heranças das políticas de corte liberal, como a vulnerabilidade externa e o elevado endividamento público, é necessário lidar com as chamadas restrições estruturais, tais como a baixa centralização de capitais, as dificuldades de mobilização de recursos pelo sistema financeiro doméstico, as incompatibilidades entre escalas de produção mínima e tamanho

¹⁶⁰ Para tanto o autor caracteriza o crescimento no período da seguinte forma: “(...) [a] taxa média [de crescimento] situou-se em torno de 2,6% ao ano. Da perspectiva do investimento produtivo, a pequena aceleração após meados de 2003 deveu-se, sobretudo, a ampliação da capacidade produtiva nas atividades exportadoras, em particular de *commodities*, primárias e industriais. Nas demais atividades os investimentos podem ser considerados como de modernização, dirigidos à remoção de gargalos e alguma substituição de máquinas e equipamentos para aumento de produtividade mas sem adições substantivas à capacidade de produção. (...) Nas atividades de infraestrutura as razões para o desempenho sofrível são mais variadas. Elas passam antes de tudo, pela redefinição do papel do Estado, com sua retirada de diversos segmentos e, naqueles nos quais permaneceu, pela sua capacidade reduzida de investimento. (...) Quanto ao consumo tem ocorrido períodos de ampliação com alta intensidade e baixa duração. Isto por conta dos ciclos concentrados nos bens duráveis e movidos a crédito. (...) Essas tendências [taxas elevadas de desemprego e rendimentos tendencialmente em declínio] não foram revertidas no Governo Lula. Um crescimento médio superior do produto, num contexto político institucional distinto, permitiu um aumento mais rápido do emprego, mas, principalmente a sua formalização” (CARNEIRO, 2006b, p. 17-18).

de mercado e a crescente concorrência industrializada, em particular, da China e da Índia (CARNEIRO, 2006a, p.25).

As políticas para o desenvolvimento teriam que contemplar, de acordo com Carneiro (2006a), duas dimensões: a nacional e a social. Na primeira, o principal objetivo seria o recuperar, pelo menos em parte, a autonomia nacional através do fortalecimento da capacidade produtiva e tecnológica do país e das suas empresas. Tendo em vista as debilidades nesse campo, agravadas pelas políticas neoliberais, deve se considerar que a superação desses constrangimentos envolve necessariamente uma nova forma de articulação externa da economia brasileira. Essa mudança tem como objetivo criar uma nova forma de inserção do capital externo baseada na absorção de IDE em setores de maior conteúdo tecnológico, permitindo também a mudança da composição da pauta de comércio do país na mesma direção. Tal esforço deve ser direcionado, não à absorção passiva desses investimentos, mas ao aprendizado e capacitação tecnológica para que, no longo prazo, o país possa ter sua autonomia ampliada. A mudança também supõe a regulação dos fluxos de capitais para o país, discriminando os capitais especulativos. Busca-se com essa medida evitar que esses capitais reduzam o grau de autonomia da política econômica, constrangendo os gestores a optar por uma política restritiva, ou mesmo causando a instabilidade dos preços-chave da economia, como taxa de câmbio e de juros, com os consequentes efeitos negativos sobre o crescimento econômico (CARNEIRO, 2005).

No plano social é necessário um conjunto de políticas dirigidas à redução da heterogeneidade social. A primeira delas está relacionada à elevação do salário mínimo, vista como fundamental para uma melhor organização do mercado de trabalho e para uma redução da diferenciação dos rendimentos, atuando, portanto, diretamente na distribuição da renda. Essa medida tem um impacto significativo também na redução da pobreza, uma vez que o salário mínimo serve de padrão de remuneração de várias políticas assistenciais. Paralelamente, é preciso ampliar o acesso à propriedade através da sua democratização. Nesse sentido, a reforma agrária teria um papel essencial, principalmente se acompanhada de uma política de estímulo e assistência aos pequenos produtores, o que poderia resultar em melhoria no padrão de vida e nas remunerações no meio rural. Por fim, é fundamental ampliar o acesso da população,

particularmente a mais pobre, aos bens públicos essenciais e de qualidade, como educação, saúde, habitação, saneamento básico e transporte coletivo. Essas medidas, além de melhorarem a qualidade da parcela mais pobre da população, têm um impacto significativo no emprego pois são intensivas em mão de obra.

A combinação desses dois eixos – o nacional e o social – é essencial para que o processo de desenvolvimento seja bem sucedido. Não basta superar o marasmo econômico e o atraso produtivo e tecnológico resultantes das políticas liberais. É preciso também corrigir os erros do passado e, simultaneamente, à sustentabilidade do crescimento, garantir a redução da heterogeneidade social através da adoção de políticas específicas que vão além das políticas sociais focalizadas, voltadas para assegurar o mínimo aos que foram excluídos do processo de desenvolvimento.

Para Ricardo Carneiro, assim como nos casos bem-sucedidos da China e da Índia, a construção de um modelo de crescimento sustentado no Brasil deve ter como um dos seus pontos fundamentais a manutenção de taxas elevadas de investimento. Tendo em vista que o investimento é uma atividade que envolve risco, sua realização poderia ser facilitada através da criação de mecanismos pelo Estado; as políticas de desenvolvimento. No caso brasileiro, isso envolveria reduzir a incerteza macroeconômica, além da definição de políticas específicas. Considerando o primeiro governo Lula, Carneiro (2006a) identifica três grupos de políticas de desenvolvimento que foram postas em prática:

- 1º. Políticas que apontam na direção da continuidade das reformas liberais relativas à construção de um novo marco regulatório para determinadas atividades, mas visando antes de tudo, reduzir o risco jurisdicional ou regulatório. Faz parte desse eixo a regulação dos setores produtores de bens e serviços públicos.
- 2º. A política industrial, que parte de uma visão distinta do paradigma liberal. Fundamenta-se na identificação de setores a serem incentivados, tomando como critérios o potencial de desenvolvimento tecnológico e o impacto sobre o Balanço de Pagamentos. Além da seleção de setores prioritários – a partir do primeiro governo Lula os setores foram os bens de capital, semicondutores, fármacos e *software* – a política necessitou da utilização simultânea e concentrada de instrumentos creditícios, tarifários e fiscais para viabilizar ou incentivar esses segmentos. Nesse sentido, a política industrial não foi efetivamente

implementada, no período em questão. Entretanto, tomada numa perspectiva horizontal, de concessão de facilidades à inovação, isto é, enquanto política tecnológica, pode-se dizer que representou um avanço em relação ao governo anterior.

- 3°. Políticas relacionadas ao crédito dirigido. Compõe essa política, o crédito dirigido estrito senso, decorrente das exigibilidades sobre os depósitos dos bancos, os fundos de natureza para-fiscal, o FGTS (administrado pela CEF) e o FAT (principal fonte de recursos do BNDES) administrados por instituições públicas, cuja preservação constitui o terceiro pilar da política. O ponto positivo foi a busca de sua democratização. No conjunto das ações, observou-se a ação compensatória dessa política durante o primeiro governo Lula. Cabe ressaltar que o crédito dirigido poderia ter desempenhado um papel fundamental como alavanca de um novo modelo de desenvolvimento para o país, o que não ocorreu nesse período.

Carneiro (2006a) chama a atenção para a existência de iniciativas voltadas para o desenvolvimento como as destacadas acima, mas reconhece que esse conjunto de políticas foi insuficiente para romper com o padrão de crescimento da economia brasileira na década de 90, conforme destacado anteriormente. A continuidade do padrão *stop and go* das últimas décadas e a insuficiência das políticas de desenvolvimento implementadas, dificultaram a articulação de um novo modelo de desenvolvimento na primeira metade dos anos 2000. Laplane e Sarti (2006) reforçaram esse diagnóstico, no que se refere à política industrial e as oportunidades perdidas para outros países considerados concorrentes do Brasil, isto é, os países asiáticos em desenvolvimento.

Ambos os autores, Fernando Sarti e Mariano Laplane, são pesquisadores do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT), grupo responsável por pesquisas que perpassam a política industrial e tecnológica através de pesquisas que tratam vários assuntos, tais como: organização industrial; economia de empresas; pequenas e médias empresas; arranjos locais; cadeias produtivas; serviços de infraestrutura; competitividade internacional; internacionalização produtiva e comercial; acordos de integração econômica; entre outros. O núcleo pode contar com nomes como o de Luciano Coutinho¹⁶¹ – importante nome do desenvolvimentismo – em sua equipe. Entre a

¹⁶¹ Professor Titular aposentado do IE-UNICAMP. Encontra-se atualmente ocupando o cargo de presidente do BNDES.

segunda metade dos anos 90 e a primeira metade dos anos 2000, o núcleo desenvolveu pesquisas para atualizar o diagnóstico da competitividade de diversas cadeias produtivas da indústria brasileira e dos impactos potenciais das negociações comerciais em curso (ALCA e UE). Várias pesquisas desenvolvidas com outras instituições nacionais – em parceria com os grupos GIC e RedeSist da UFRJ – e internacionais – sobretudo no âmbito da Rede de Pesquisas do Mercosul – avaliaram os impactos da internacionalização da economia brasileira sobre a estrutura e o desempenho da indústria. Recentemente, os estudos do NEIT se voltaram para os condicionantes e características do ciclo de investimento e crescimento industrial dos últimos anos, e para a análise dos impactos da crise financeira global de 2008 e suas consequências sobre a indústria brasileira e mundial.

Laplane e Sarti destacaram a tentativa de mudança no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, ainda no governo Fernando Henrique após a crise de 1999¹⁶², porém a estratégia inicial foi mantida com a condução das políticas (direta ou indiretamente) a cargo da equipe econômica. Dessa forma, a promoção da competitividade ficava por conta dos mecanismos do mercado, conduzindo a modernização da indústria apenas por meio dos instrumentos de política macroeconômica. As iniciativas de política industrial que marcaram o período desenvolvimentista, por sua vez, foram substituídas por políticas “horizontais”, com objetivo de estimular simultaneamente todos os setores da indústria a produzir em condições de preço e qualidade compatíveis com o mercado mundial. “Em termos de dinamismo, os resultados foram totalmente decepcionantes, com taxas de crescimento muito inferiores às das indústrias de outros países em desenvolvimento” (LAPLANE; SARTI, 2006, p.301).

Porém não pode se deixar de pontuar que o governo Lula representou, segundo os autores, uma mudança em relação ao seu antecessor, uma vez que retirou o veto à política industrial a partir da implementação da “Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior” (PITCE), mas, por outro lado, manteve o regime de política macroeconômica, como já

¹⁶² De acordo com os autores, a crise de 1999 trouxe mudanças na orientação neoliberal das políticas, em particular na política industrial. O Ministério de Desenvolvimento da Indústria e do Comércio (MDIC) travou uma luta desigual com o Ministério da Fazenda para implementar alguma forma de política industrial. Os resultados vieram sob a forma da implementação do “Foro de Competitividade”, cujo objetivo era promover a competitividade para que a indústria brasileira pudesse enfrentar as novas rodadas de abertura da economia que resultariam das negociações internacionais em andamento naquele momento. A despeito das iniciativas do MDIC, a Fazenda manteve o veto à política industrial (LAPLANE; SARTI, 2006).

sublinhado anteriormente por Carneiro. A PITCE foi prejudicada pelas metas fiscais que restringiram o tipo de instrumento e o alcance dos programas. As restrições fiscais impuseram maior seletividade nas ações e exigiram metas mais modestas. Laplane e Sarti (2006) destacam ainda que, de forma paradoxal, as restrições fiscais de curto prazo acabaram limitando o escopo e a escala da contribuição da política industrial para a melhoria do ambiente macroeconômico a médio e longo prazo, o que resultaria na ampliação dos graus de liberdade da política econômica.

Um balanço do desempenho e das transformações da indústria nesse período – entre o segundo governo FHC e o primeiro governo Lula – implica em mais continuidades do que rupturas. Além disso, o resultado é um setor industrial que realizou um intenso ajuste ao longo desses dois governos com aumento da competitividade, porém que não conseguiu retomar uma trajetória de expansão sustentada, mesmo num contexto mundial favorável. Outro ponto que merece ser destacado é que, ao contrário do período desenvolvimentista, no qual o setor industrial liderava o crescimento econômico, a partir de 2004 ocorrem mudanças importantes no padrão de crescimento industrial e econômico brasileiro que tiveram como principal marca o fato do setor industrial não poder ser mais apontado como o principal motor dinâmico da economia. De acordo com a análise de Sarti e Hiratuka (2010), o menor dinamismo industrial e as mudanças na composição da pauta de produção e exportação na direção de uma maior presença das *commodities* agrícolas e minerais, no entanto, não autorizam o diagnóstico de que o país estaria passando um processo de desindustrialização definitiva. Isso porque:

(...) a base industrial brasileira manteve uma maior complexidade, densidade e capacidade de encadeamentos produtivos e tecnológicos. Essa capacidade de resistência foi decisiva para a configuração de um novo padrão de crescimento a partir de 2004-05 e de um breve ciclo de investimento no período 2006-08, que antecedeu a grave crise internacional. Os impactos sobre a demanda agregada do aumento da taxa de investimento, inicialmente associado aos setores exportadores e à infraestrutura, e da expansão do consumo doméstico promovida pelas mudanças nas estruturas de emprego e de renda, impulsionaram um novo ciclo de crescimento econômico e industrial (SARTI; HIRATUKA, 2010, p. 29).

Os autores apontaram que o cenário pós-crise internacional, somadas as mudanças no cenário externo e as atuais condições internas, ofereceram grandes oportunidades para um novo ciclo de crescimento econômico. No entanto, há uma decisão a ser tomada quanto a contribuição da indústria para esse ciclo e, conseqüentemente, a centralidade da política de desenvolvimento industrial (SARTI; HIRATUKA, 2011). Numa primeira opção, a expansão da demanda agregada seria sustentada com o crescimento do consumo e das exportações, com base nas rendas e transferências geradas pelas atividades com vantagens competitivas naturais e/ou já construídas, sobretudo aquelas produtoras de *commodities* agrícolas e minerais, além das futuras atividades extrativas do Pré-sal. Nesse caso, a política de desenvolvimento industrial ficaria subordinada à política macroeconômica e a estrutura produtiva tenderia para um padrão de maior especialização, o país ampliaria sua dependência e preferência pelo consumo de bens importados.

A segunda opção conta com o padrão de desenvolvimento econômico liderado pela expansão e acumulação industrial. As condições de crescimento e acumulação no curto e médio prazo, nesse caso, seriam sustentadas inicialmente pela demanda interna – consumo e, principalmente, investimentos – e crescentemente reforçadas por uma maior inserção externa, em termos produtivos e comerciais. Asseguradas essas condições, o “Brasil terá a oportunidade de promover um salto no seu padrão de desenvolvimento industrial com a geração de um ciclo virtuoso do consumo, produção, emprego, renda, investimento, capacitação, e mudanças tecnológicas e crescente, diversificada e sustentada inserção externa” (SARTI; HIRATUKA, 2011, p. 38).

As análises das transformações do capitalismo brasileiro nos últimos anos no que diz respeito as suas conseqüências nas relações de trabalho e demais questões pertinentes ao mercado de trabalho são objeto das pesquisas do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT). Criado em 1989, o CESIT foi constituído por representantes do Instituto de Economia e do Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). O Conselho estabeleceu como diretriz do centro, a preocupação em aproveitar a experiência das lideranças sindicais nos estudos a serem realizados por esse centro. Entre os pesquisadores estão Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, Claudio

Salvadori Dedecca, Waldir José de Quadros¹⁶³, Márcio Pochmann¹⁶⁴, Paulo Baltar, entre outros.

Segundo estudos realizados por pesquisadores do centro, o mercado de trabalho foi profundamente afetado pelo desempenho da economia desde a crise da dívida no início dos anos 80 e pela posterior contenção da atividade econômica, passando pela adaptação às medidas de corte liberal que prejudicaram a absorção da população ativa, que ainda estava em intenso ritmo de crescimento. Tais problemas manifestaram-se nas taxas de participação, no desemprego e no perfil das ocupações dessas últimas décadas¹⁶⁵. No período 1980-2003, constatou-se que a parcela salarial foi drasticamente reduzida no país (caindo de 50% para 35% da renda nacional). Essa diminuição significou a desestruturação do mercado de trabalho, evidenciada na elevada taxa de desemprego, principalmente na parcela mais jovem da população, que em grande medida deixou de procurar emprego devido à escassez e má qualidade das oportunidades existentes¹⁶⁶ (BALTAR, 2005; POCHMANN, 2005).

Além disso, o baixo nível do salário mínimo colaborou para manter a elevada diferenciação relativa das remunerações do trabalho. Diante desse quadro, Baltar (2005) defende uma política de valorização do salário mínimo dentro de uma estratégia mais ampla de reestruturação do próprio mercado de trabalho. Dois dos principais aspectos dessa estratégia seriam, em primeiro lugar, cuidar para que os aumentos nominais do salário signifiquem elevação real do poder de compra, o que exige cuidado com o abastecimento e os preços dos produtos da cesta básica e dos serviços de utilidade

¹⁶³ Professor aposentado do IE-UNICAMP e Professor Colaborador do CESIT.

¹⁶⁴ Pochmann atualmente encontra-se licenciado da universidade e esteve ocupando a presidência do IPEA. O Instituto, antes vinculado ao Ministério do Planejamento, passou a ser subordinado à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR) e que está diretamente ligado à Presidência da República, órgão com status de ministério e que foi criado durante o governo Lula.

¹⁶⁵ As mudanças de posição na ocupação contra o emprego formalizado e a favor do emprego sem carteira, do trabalho por conta própria e do serviço doméstico remunerado foram acompanhados de alterações também na composição dessas ocupações por setor de atividade. Diminuiu a ocupação na agricultura, indústria de transformação, construção civil empresarial e instituições financeiras e aumentou no comércio, nos serviços domésticos e pessoais, nos serviços de apoio à atividade econômica, na administração pública e nas atividades sociais.

¹⁶⁶ O que pode ser comprovado pela diminuição do peso do emprego com carteira assinada e no aumento da parcela de trabalhadores informais, assim como no aumento da proporção dos ocupados com rendimentos inferiores a três salários mínimos.

pública. Em segundo lugar, é preciso manter a fiscalização do cumprimento das normas trabalhistas em vigor.

Pochmann (2005), por sua vez, destacou que a longa fase de deterioração da renda do trabalho do Brasil a partir de 1980 pode ser dividida em, pelo menos duas fases ou ciclos, considerando o comportamento real do salário mínimo como foco da análise. Na primeira fase, entre os anos 1986 e 1993, o ciclo foi de baixa com a redução do poder aquisitivo do salário mínimo. Durante o período de 1995 a 2003, o ciclo foi de alta, uma vez que o poder aquisitivo do salário subiu cerca de 22%, o rendimento médio real de todos os ocupados com renda apresentou movimento inverso, com queda de cerca de 16%. Não obstante, o papel significativo desempenhado pelos acordos, convenções e dissídios trabalhistas na fixação dos reajustes dos pisos salariais, o autor concluiu que a elevação do salário mínimo repercutiu positivamente no melhor comportamento da remuneração dos trabalhadores que recebiam salário-base. Mesmo com a queda no rendimento médio dos ocupados neste período, observou-se que o valor da remuneração destes trabalhadores aumentou em termos reais.

Simultaneamente ao rebaixamento da parcela salarial em relação ao total da renda nacional durante as últimas décadas, houve um contramovimento no sentido de ampliar as políticas públicas de transferência de renda. Na maioria das vezes, o valor do benefício social pago, ou o critério de elegibilidade do programa social, esteve vinculado ao valor do salário mínimo nacional. Sendo assim, o salário mínimo continuou a representar uma política pública fundamental de combate tanto à exploração dos trabalhadores que recebiam salário-base, como à desigualdade de renda dos ocupados. A elevação do seu valor real atua também no enfrentamento da pobreza, especialmente no caso das famílias que possuem trabalhadores de baixa remuneração. Pochmann (2005, p. 146) ressalta que a retomada do crescimento sustentado que se apresentou no horizonte a partir de 2004, assim como a implantação de um projeto de desenvolvimento econômico compatível com o crescimento da renda do trabalho, abriu perspectivas para a elevação consistente do salário mínimo nacional nos próximos anos.

Constatada a importância de uma política de valorização do salário mínimo, Dedecca (2005) aponta os avanços alcançados a partir de 2004 nesse sentido, como a vinculação do salário

mínimo ao PIB *per capita* e a constituição de uma Comissão Quadripartite para o Salário Mínimo. Entretanto, as dificuldades em dar encaminhamento a essa política são grandes, chegando algumas vezes ao imobilismo político, como constatou o autor. Entre as diretrizes da comissão está a adoção – após chegar a um consenso entre governo, Congresso e sociedade – da política que garantisse que o salário acompanharia os aumentos estimados do produto e da produtividade para aquele ano¹⁶⁷. Este critério não apresentaria efeitos inflacionários, além de ser socialmente justo e uma experiência bem-sucedida em outros países como Coréia e Espanha.

A proposta de valorização do salário mínimo constava das promessas de campanha de Lula, porém desconsiderava as restrições econômicas que essa política encontraria que são, basicamente, de duas ordens, de acordo com Dedecca (2005). A primeira, relativa ao setor privado, diz respeito aos impactos dos custos nas pequenas e médias empresas causados pelos reajustes salariais. Nesse caso dois caminhos poderiam ser buscados. O primeiro através de uma política industrial e de mecanismos de financiamento que tem como objetivo reduzir os encargos financeiros e os riscos de modernização tecnológica das empresas desse porte. Uma alternativa seria uma compensação através do imposto de renda ou alguma outra tributação, nos termos da desoneração adotada em outros países. Essa medida, uma vez adotada, poderia contribuir para induzir a maior formalização do mercado de trabalho. A queda da receita do governo, consequência dessas medidas, seria compensada pelo maior nível de atividade econômica, que seria alimentado pelo aumento do poder de compra dos salários mais baixos.

A segunda ordem de restrições se refere às contas públicas. De acordo com o autor, faltam estudos de iniciativa do próprio governo sobre o impacto do aumento do salário mínimo, principalmente, sobre a Previdência Social. No entanto, afirma que a política aumentaria o gasto, mas também a receita, e acrescenta que “como o perfil da estrutura de salários é mais favorável que o perfil dos benefícios, é grande a probabilidade de o incremento da receita da previdência ser superior a seu gasto” (DEDECCA, 2005, p. 205). Em uma simulação¹⁶⁸ dos impactos da

¹⁶⁷ O autor apresenta alternativas para essa política. Uma primeira seria a utilização do aumento do custo de vida e do PIB; outra seria manter o custo de vida e utilizar como medida de produtividade o crescimento do PIB per capita, e, por fim, a terceira alternativa seria utilizar a somatória desses três fatores. Nas três alternativas o autor acrescenta um ganho adicional decidido politicamente de acordo com as condições econômicas daquele momento. Esse ganho adicional poderia ser decidido de maneira autônoma ou a partir de consulta ao Conselho Quadripartite do Salário Mínimo.

¹⁶⁸ A hipótese adotada levava em conta as estimativas econômicas declaradas pelo governo para o período. A partir delas procurou-se avaliar os efeitos de um aumento real do salário mínimo de 11% derivado da projeção de um

política de valorização do salário mínimo realizada entre 1959 e abril de 2005, o autor constata que essa política constituiria um instrumento de distribuição de renda ao induzir uma evolução mais acelerada do poder de compra dos salários mais baixos. Em relação à previdência pública, deve se observar que a elevação dos gastos com aposentadorias e pensões ficaria próxima do incremento das contribuições dos trabalhadores e empregadores.

Outra dimensão a ser considerada é a capacidade dos governos estaduais e municipais arcarem com maiores gastos com salários e aposentadorias. Essa é uma restrição que deve ser equacionada sob o risco de agravar a crise fiscal dos estados e municípios. Duas vias podem ser buscadas: num primeiro momento, o crescimento econômico como instrumento de aumento da arrecadação e redução dos encargos financeiros que recaem sobre os municípios, os maiores afetados pela crise fiscal. Em segundo lugar, seria importante que o governo estivesse atento para possíveis efeitos inflacionários provocados pelo aumento de demanda por bens-salário. Para tanto, a definição de políticas industrial e agrícola poderiam contribuir para conter possíveis tensões inflacionárias.

Em relação à questão agrária, assuntos relativos à agricultura e meio ambiente, esses são objetos de estudo do Núcleo de Economia Agrícola e do Meio Ambiente (NEA) e estão divididos em diversas linhas de pesquisa¹⁶⁹. O principal nome do grupo é o de José Francisco Graziano da Silva¹⁷⁰, que atualmente é composto por nove pesquisadores. Uma das principais pesquisas do núcleo é a que diz respeito ao “novo mundo rural”, ou projeto rurano, que trata da nova configuração do espaço rural brasileiro em sua complexidade e teve início nos anos 90, tendo como um dos contrapontos a questão da agricultura familiar. Os resultados dessas pesquisas evidenciam a expansão de novas formas de ocupação no meio rural, vinculadas direta ou indiretamente às atividades essencialmente urbanas.

crescimento de 3% do PIB e de um crescimento real de 5% da produtividade. Para maiores detalhes consultar o item 5 do texto “Diretrizes para uma Política de Valorização do Salário Mínimo ” (DEDECCA, 2005).

¹⁶⁹ As principais linhas de pesquisa do NEA são Segurança Alimentar; Novas formas de ocupação no meio rural; Sistemas Agroindustriais; Distribuição de renda, desigualdade e pobreza rural; Inovação tecnológica na agricultura; Economia Ambiental e Agroecológica; e Questão Agrária.

¹⁷⁰ Professor e pesquisador licenciado desde novembro 2002, quando passou a ocupar o Ministério Especial de Segurança Alimentar e Combate à Fome e foi um dos idealizadores do Programa Fome Zero. Atua desde 2006 como representante da América Latina na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Atualmente ocupa o cargo de Diretor-Geral da FAO-ONU.

Graziano da Silva (2002) aponta que essas pesquisas têm contribuído para derrubar alguns velhos mitos sobre o mundo rural brasileiro como, por exemplo, o de que rural é sinônimo de agrícola; ou o de que o desenvolvimento agrícola leva ao desenvolvimento rural. Não se quer negar o peso do elemento agrário no meio rural brasileiro, especialmente no que diz respeito às regiões Norte e Nordeste. O que é fundamental entender é que “além do arroz, feijão, carne e dos “boias-frias” e fazendeiros o mundo rural está criando um outro tipo de riqueza, baseada em bens e serviços não materiais e não suscetíveis de desenraizamento (...)” (GRAZIANO DA SILVA, 1997, p. 78).

Em outros termos, o espaço rural não mais pode ser pensado apenas como um local produtor de mercadorias agrárias e abundante em de mão de obra. Além dele poder oferecer turismo, lazer, bens de saúde, possibilitando uma gestão com múltiplos objetivos do espaço rural, oferece também a possibilidade de combinar postos de trabalho com pequenas e médias empresas no espaço local-regional. O autor alerta para o surgimento de novos mitos que devem ser combatidos como o de que a reforma agrária não é mais viável; ou o de que o novo mundo rural não precisa de regulação pública; ou ainda que o desenvolvimento local leva automaticamente ao desenvolvimento econômico. No caso da reforma agrária, o autor se refere a uma reforma possível e necessária que crie novas formas de inserção produtiva para as famílias rurais, seja nas “novas” atividades agrícolas, seja nas ocupações rurais não-agrícolas (ORNAs).

Um dos pontos a serem destacados nas pesquisas do núcleo é a questão da agricultura familiar. Essa questão não pode ser tratada, segundo os autores, a partir de políticas e instrumentos isolados como vem ocorrendo no Brasil. É preciso, portanto, ter uma visão global do problema e reconhecer que, dada sua dimensão, não é uma questão apenas de integrar as políticas específicas de apoio à agricultura familiar à política macroeconômica e às políticas setoriais. Trata-se de definir uma estratégia de desenvolvimento nacional, na qual políticas macroeconômicas e setoriais sejam compatíveis com um padrão de crescimento econômico com equidade social, na qual iniciativas individuais como as pequenas e médias empresas urbanas e a agricultura familiar sejam estimuladas e fortalecidas, uma vez que geraram empregos urbanos e rurais e reduzem a pobreza.

O fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar requer, pois, a integração das políticas macroeconômica, agrícola e de desenvolvimento rural, de forma a reduzir os atritos

e aumentar a convergência e sinergia entre os diversos níveis de intervenção do setor público. O ponto fundamental é a política macroeconômica, uma vez que qualquer alteração incide diretamente sobre os incentivos e a disponibilidade de recursos para as demais políticas e projetos vinculados ao desenvolvimento econômico e social. Os preços reais, o grau de proteção efetiva, a disponibilidade de recursos e o custo de oportunidade para a utilização desses recursos são fortemente influenciados pelas políticas e preços macroeconômicos. Além disso, essas políticas afetam também as variáveis estruturais como a dinâmica da oferta e demanda, a distribuição de renda e a disponibilidade e qualidade da infraestrutura.

A existência de uma massa crítica mínima¹⁷¹ de agricultores familiares coloca-se como condição fundamental para o desenvolvimento das formas associativas, dos serviços de apoio necessários ao seu fortalecimento e para produzir sinergia com outras iniciativas, funcionando como um estopim para o desenvolvimento local, sem o que, dificilmente o próprio crescimento da agricultura familiar é sustentável. Cabe esclarecer que a necessidade desta massa crítica não significa que a agricultura familiar não possa conviver com outras formas de organização da produção. Ao contrário, a experiência dos países avançados indica que essa convivência é uma realidade e que a presença da agricultura familiar contribui também para o desenvolvimento eficiente das empresas capitalistas e unidades patronais. Em outros termos, o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar deve ter como ponto de partida uma massa crítica de unidades familiares concentradas geograficamente (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003).

Por fim, o IE-UNICAMP conta com o Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (CEDE), criado em 1990, como um centro voltado para as pesquisas relacionadas mais detidamente aos problemas do desenvolvimento em seu âmbito nacional, assim como trata das questões relativas ao desenvolvimento regional e urbano. Ele atua primordialmente através da realização de pesquisas acadêmicas e da promoção de debates, seminários e

¹⁷¹ O desenvolvimento da agricultura familiar moderna requer o apoio de um conjunto de serviços técnicos especializados, além de equipamentos apropriados à sua escala e sistemas de produção. Dificilmente esses serviços se desenvolvem de forma eficiente com base em um número reduzido de clientes, espalhados pelo município ou microrregião. Como a própria experiência recente dos assentamentos no Brasil vem demonstrando, os projetos maiores vêm provocando impactos positivos na comunidade local, desencadeando um conjunto de iniciativas que se reforçam e se alimentam, de tal maneira que o saldo final tem sido muito maior e mais abrangente do que o emprego e renda gerados no interior dos assentamentos (BUAINAIN, ROMEIRO, GUANZIROLI, 2003).

conferências de âmbito nacional e internacional. Entre os principais pesquisadores do grupo está Wilson Cano¹⁷², que na última década, se dedicou a apontar o esgotamento do modelo neoliberal e a necessidade de rever as relações estratégicas da América Latina, bem como sua integração num contexto de globalização comercial e financeira.

Em seus últimos trabalhos o autor reforçou algumas posições defendidas por outros pesquisadores pertencentes a segunda corrente de autores novo-desenvolvimentistas por meio de uma agenda nacional para o desenvolvimento que deveria orientar a construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento fora dos marcos do neoliberalismo (CANO, 2010). Esse projeto deve levar em consideração os desafios externos (política comercial mais atuante e exigente; posicionamento do Brasil em relação ao crescimento chinês e o potencial de perda de mercados para esse país; liderança brasileira na América Latina) e internos (questão social; gargalos nos setores de infraestrutura, energia e transportes; atraso tecnológico; necessidade de maiores investimentos; questão das desigualdades regionais) que se tornaram maiores por serem enfrentados por um país subdesenvolvido que vivencia uma crise estrutural que se prolonga desde os anos 80 e aos primeiros sinais de reação, nos primeiros anos do século XXI, se vê diante de uma grave crise internacional que eclodiu em meados de 2007.

De acordo com Cano (2007), a nova agenda do desenvolvimento deve ter como ponto de partida readquirir uma maior soberania sobre a política econômica nacional. A partir disso, o desenho e a implementação do projeto de desenvolvimento nacional devem ser precedidos de uma estratégia de transição, isto é, um modelo de crescimento com redistribuição social da renda e de ativos, que permita implantar no menor espaço de tempo possível o novo projeto. Esse, por sua vez, deve considerar a complexidade da crise econômica e social brasileira e seus constrangimentos internos e externos, bem como a pluralidade de tensões e reivindicações de classes, setores, regiões e a diversidade de temas, tornando impossível a escolha de um único e determinante vetor produtivo de crescimento, seja o “*drive* exportador” ou o do “mercado interno de massas”. Ambos os vetores colocam o país diante de sérios problemas de financiamento de longo prazo

¹⁷² Professor Titular aposentado do IE-UNICAMP e desde 2008 mantém o vínculo com a instituição como professor voluntário. Antes de atuar como pesquisador do CEDE, foi pesquisador do Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (NESUR).

(interno e externo) e, eventualmente, de inflação e balanço de pagamentos. A escolha por um deles é insuficiente para dar conta do problema do emprego e da crise social do país.

A alternativa proposta pelo autor prioriza o vetor do mercado interno, via crescimento com distribuição de renda, por meio da ampliação do mercado de massas. As principais atividades contempladas seriam: o setor habitacional, priorizando o segmento popular; saneamento básico; educação, cultura e saúde públicas; e bens de primeira necessidade. O segundo vetor mais importante seria o da produção industrial para exportação, sem descuidar das exportações de *commodities*. Esse requer uma seleção estratégica para recuperar o que foi perdido em termos de produtos e mercados possíveis e, a médio prazo, a seleção de produtos de maior valor agregado e de maior conteúdo tecnológico, para diversificar a pauta e os mercados externos (CANO, 2010).

A proposta de um novo projeto de desenvolvimento envolveria também um conjunto de reformas estruturais e institucionais que precisam ser implantadas de forma gradual, de acordo com as prioridades a serem estabelecidas sem desconsiderar os constrangimentos externos e internos e seus desdobramentos no curto, médio e longo prazo. As reformas são necessárias à execução da nova agenda e dentre as principais reformas podemos citar: a reforma do Estado; a reforma fiscal e tributária progressiva; a reestruturação do sistema financeiro nacional com o objetivo de fortalecer o mercado de capitais e solucionar o problema estrutural do país na questão do financiamento de longo prazo; as reformas sociais (agrária, abastecimento, urbana, saúde pública, previdência social, educacional e ambiental); proposição de pautas especiais de exportação e importação que poderão ser criadas através de acordos especiais para maior integração comercial com a América Latina e outros países periféricos, como China, Índia e Rússia, sendo essas pautas complementares aos acordos comerciais do país.

O projeto nacional de desenvolvimento proposto por Wilson Cano e o conjunto de reformas sem o qual o mesmo não pode se sustentar no longo prazo, podem provocar conflitos (externos e internos), o que implica na construção de um novo e complexo pacto de poder político. Este pacto passaria necessariamente por negociações entre partidos, trabalhadores, empresariado, regiões e setores da sociedade, respeitando as regras do jogo democrático em que uma coalizão de forças conduziria esse processo.

Os projetos de desenvolvimento até aqui propostos pelos dois grandes grupos de economistas – o grupo que se organizou em torno de Bresser-Pereira e João Sicsú e os tradicionais economistas heterodoxos da UFRJ e UNICAMP – apresentam diferenças nas proporções das suas propostas, de quais atividades devem ser delegadas a um Estado novo-desenvolvimentista e qual deve ser a relação entre as esferas pública e privada, além da herança desenvolvimentista e do aprendizado com a “década neoliberal” que influenciam de forma diferente cada proposta. Por outro lado, a falta de uma coalizão de forças políticas já devidamente formada que dê sustentação a esse novo projeto é apontada pelos dois grupos, – o que faz com que ambos se limitem a identificar os atores, indicar o atual momento como o mais propício para a formação desse novo pacto de poder e os mais otimistas a apontarem que o mesmo está em pleno processo de formação.

A continuidade do regime de política macroeconômica de corte liberal é um forte indício que essa nova coalizão desenvolvimentista, de fato, não está formada, ou, caso esteja, tem uma configuração totalmente nova em relação ao desenvolvimentismo dos anos 50 e sua complexidade – a diversidade de atores que dela fazem parte – só poderá ser entendida ao longo do tempo. Ambos os grupos reconhecem os avanços em termos sociais e econômicos feitos pelo governo Lula que enfrentou crises políticas no cenário interno, mas uma conjuntura externa favorável economicamente, que propiciou alcançar melhores resultados em termos sociais e econômicos com uma política macroeconômica conservadora, em grande medida. Por outro lado, iniciativas de caráter desenvolvimentista tais como a retomada da política industrial, de inovação tecnológica e de incentivo às exportações, bem como o retorno de instituições como o BNDES e IPEA às suas funções originais, isto é, participar dos esforços para a promoção do desenvolvimento do país, são fortes indícios que o espaço conquistado para o debate sobre o desenvolvimento econômico entrou na agenda do governo. Como veremos a seguir, isso aconteceu em dois tempos.

4.3. O NOVO DESENVOLVIMENTISMO E OS GOVERNOS DO INÍCIO DO SÉCULO XXI: HÁ UM NOVO PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO EM CURSO?

As propostas apresentadas na seção anterior tem origem nos grupos de intelectuais novo-desenvolvimentistas que, a partir de recomendações diferentes para a elaboração de um projeto de desenvolvimento nacional, seguem acreditando – alguns desde a década de 70 – que nos países periféricos o Estado tem uma série de funções econômicas fundamentais a cumprir para sustentar o crescimento e elevar a eficiência a médio e longo prazos, além da administração fiscal e macroeconômica eficientes. Reconhecem a necessidade de adequar as estratégias e políticas às novas circunstâncias internas e externas¹⁷³ mas postulam que o progresso técnico, o aumento de produtividade e o crescimento podem beneficiar-se de planejamento e de políticas públicas de cortes “horizontal” e “setorial”. Identificam um conjunto de atividades que consideram que não podem ter evolução eficiente quando conduzidas apenas pelas forças do mercado, como a infraestrutura, os segmentos industriais de fronteira tecnológica, o fomento às exportações, a pesquisa científica e tecnológica, a atuação das pequenas e médias empresas, o financiamento de longo prazo da economia, entre outros pontos. Numa versão mais radical dentro dessa visão – e mais próxima das origens no desenvolvimentismo dos anos 50 –, o Estado é o grande responsável por orientar e dar suporte a estratégias de crescimento viáveis para o Brasil, que permitam coordenar e impulsionar as decisões individuais dos agentes (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2005).

O espaço para o debate já vinha sendo conquistado desde o início dos anos 2000 por esses economistas e alguns poucos cientistas sociais com a realização de vários seminários e a publicação de artigos científicos e livros. A partir da concepção que esses pesquisadores tinham de que o modelo neoliberal tinha se esgotado tornava-se mais do que urgente a retomada do desenvolvimento do país, após os resultados decepcionantes alcançados com as políticas neoliberais, isto é, estabilização de preços, aumento do desemprego e baixo crescimento econômico. A eleição de Lula apoiado por uma coalizão de centro-esquerda trouxe a expectativa da “mudança”, inclusive com relação ao retorno dos desenvolvimentistas aos postos estratégicos do governo na condução de uma política econômica que conduzisse o país a um ritmo de

¹⁷³ A economia aberta, mais privatizada e submetida às regras da Organização Mundial do Comércio (OMC).

crescimento que indicasse que o caminho do desenvolvimento tinha sido, enfim, encontrado. Entretanto, num primeiro momento, a manutenção da política macroeconômica foi entendida por muitos como a continuidade do modelo anterior e o abandono da promessa de mudança¹⁷⁴.

A agenda econômica permanecia restrita a aliança formada pelo Ministério da Fazenda e Banco Central – ambos com perfil e objetivos conservadores – o que ficou claro desde o início do governo quando foi anunciado o compromisso da política econômica com a resolução¹⁷⁵ dos graves problemas fiscais através de um “ajuste definitivo das contas públicas”. No mesmo sentido de priorizar a estabilização, foi anunciada a prioridade à reforma da Previdência e Tributária, além de autonomia legal ao Banco Central¹⁷⁶ e do reforço ao direito de credores que, em última instância, conduziria à redução da taxa de juros¹⁷⁷. Sendo assim, o Banco Central foi colocado no epicentro da política macroeconômica, o que, aliás, não é uma configuração nova e remonta à década de 80, os anos de agonia do desenvolvimentismo, e assim permaneceu durante os anos 90.

Em parte, o conservadorismo da gestão macroeconômica pode ser explicado pela conjuntura inicial do governo Lula, eleito em meio a uma crise financeira ligada a desconfiança sobre os rumos que tomariam a economia com o novo governo, o que, por sua vez, foi sinalizado ainda durante as eleições com a “Carta ao Povo Brasileiro¹⁷⁸”. A “blindagem” da área econômica foi importante para conquistar o apoio do empresariado e do mercado financeiro e, por consequência, preservar a governabilidade no início do mandato de Lula. Por outro lado a

¹⁷⁴ Em relação à opção do governo Lula, Paulani (2006, p.25) sintetiza a decepção de parte dos intelectuais, inclusive aqueles que historicamente apoiaram Lula, quando afirma que o mesmo “configurou-se, (...) como a derradeira e mais uma vez frustrada esperança de uma refundação da sociedade brasileira, (...). Antes dessa frustração vieram a empolgação com as diretas, a primeira eleição para presidente, o Plano Cruzado, a Constituinte e o Plano Real. Em todas essas oportunidades prevaleceu a ideia de que retomáramos a trilha do desenvolvimento e principalmente de que seria resgatado o processo de construção da Nação, interrompido politicamente em 1964 e economicamente uma década depois”.

¹⁷⁵ Na prática, a “reforma fiscal” esbarrou em interesses divergentes e na difícil mobilização de uma coalizão que não tinha identidade ideológica bem definida. Soma-se a isso o desgaste do governo, que seguiu o rito de outros governos e enviou a proposta ao Congresso e o resultado alcançado, uma vez escolhido o caminho de menor resistência, foi o aumento da carga tributária.

¹⁷⁶ Banco Central, que legalmente não se tornou independente, mas reteve sua forte autonomia operacional, com seu presidente sendo alçado ao *status* de ministro.

¹⁷⁷ Os direitos dos credores foram reforçados (por exemplo, pela Lei de Falências e pela instituição da alienação fiduciária para créditos habitacionais), mas os efeitos em termos de maior segurança para redução das taxas de juros são difíceis de discernir.

¹⁷⁸ Em meados de 2002, durante a campanha presidencial, a candidatura de Lula lançou a Carta na qual se comprometeu a manter todos os contratos estabelecidos na economia, e, mais do que isso, sinalizando que a política econômica seria mantida nos mesmos moldes do governo Fernando Henrique.

presença no Executivo daquilo que Sallum Jr. (2006) chamou de “articulação empresarial do PT no governo”, isto é, a presença de figuras ligadas ao setor financeiro e empresarial em postos ministeriais estratégicos como o Banco Central e os ministérios da Fazenda, Agricultura e Desenvolvimento e Comércio Exterior trouxe consequências positivas do ponto de vista do avanço da agenda desenvolvimentista, porém com um elevado custo quando avaliado o desempenho do governo no Congresso¹⁷⁹.

O resultado da política macroeconômica restritiva de 2003 foi uma desaceleração do crescimento econômico, sobretudo no primeiro semestre do ano. O bom desempenho do setor externo da economia destoava do contexto doméstico, em que o consumo das famílias e os investimentos registravam queda e o salário mínimo teve um crescimento real quase nulo. O crescimento registrado de 1,1% do PIB naquele ano foi, para a maioria da população, sentido como um resultado negativo. Diante do quadro de recessão técnica e da apreciação cambial registradas no primeiro semestre, a inflação desacelerou e o Banco Central anunciou uma série de reduções da taxa de juros ao longo do segundo semestre (de 26,5% em junho caiu para 16,5% em dezembro de 2003). O ritmo de crescimento da economia aumentou significativamente no ano seguinte.

Os principais determinantes da recuperação econômica em 2004 foram o impacto expansionista da apreciação cambial, iniciada em 2003, como a redução da inflação e da taxa de juros. Em relação ao setor externo, o crescimento das exportações continuou elevado, não obstante o comportamento cambial, houve forte aceleração da economia mundial. As importações registraram crescimento em razão da recuperação do consumo e do investimento e também devido à redução da taxa de câmbio. O período 2004-05 também marcou o início da recuperação do salário mínimo, do aumento das transferências de renda às famílias mais pobres e da expansão da concessão de crédito (às famílias e às empresas), isto é, as linhas-mestras da estratégia de

¹⁷⁹ Sallum Jr (2006) destaca que a “articulação empresarial do PT no governo” dificultou a construção de consensos sobre as medidas de iniciativa do Executivo antes do seu envio ao Congresso. Como o governo não conseguia uma definição precisa sobre sua posição das diversas matérias, acabou facilitando a indisciplina dos parlamentares da base aliada. Na maioria das vezes, a dificuldade de consenso interno no Executivo levou o governo a transformar o Congresso Nacional não só em área de disputa com a oposição, mas em uma arena ampliada de suas lutas internas com a participação da base aliada e da oposição. Isso pode ser visto no caso da aprovação das reformas do “pacote liberal”, de especial interesse da área econômica, quando a mudança de terreno de disputa foi essencial para o governo, uma vez que no Congresso pode-se contar com os votos da oposição para contrabalançar as correntes petistas mais distantes, e até mesmo opositoras, da agenda liberal.

desenvolvimento do governo que iria se consolidar nos anos seguintes. Essas iniciativas esbarravam na visão neoliberal predominante nos três primeiros anos do governo Lula, período em que a equipe econômica foi comandada por Antônio Palocci, na Fazenda, e Henrique Meirelles, no Banco Central. Tal visão implicava em uma posição conservadora sobre o potencial de crescimento da economia, tendo como consequência mais imediata uma forte contenção fiscal para abrir espaço ao crescimento do setor privado e à queda da taxa de juros (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Havia um conflito entre a agenda desenvolvimentista e os compromissos sociais assumidos pelo governo que começavam a ser implementados após o “ajuste inicial necessário” e a visão neoliberal predominante na equipe econômica, especialmente na forte aliança entre Ministério da Fazenda e Banco Central que comandavam a política macroeconômica, o que gerou impasses entre a política econômica adotada até aquele momento e a estratégia de desenvolvimento econômico que ganhava contornos mais nítidos. Nesse período cabe registrar que Carlos Lessa¹⁸⁰ – economista conhecido por suas posições desenvolvimentistas e favoráveis ao fortalecimento do parque produtivo nacional – ocupou a presidência do BNDES e foi durante sua gestão que o banco assumiu um importante papel de coordenação de políticas na confluência de três aspectos fundamentais do governo, sob a supervisão dos Ministérios das Relações Exteriores e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio: a busca de um novo padrão de inserção internacional, principalmente em relação à integração regional da América do Sul; uma política de comércio exterior mais assertiva de diversificação das relações comerciais do país; e uma política industrial mais ativa¹⁸¹.

Nesse período, a despeito das mudanças em sua presidência, o BNDES reassumiu e fortaleceu seu papel tradicional de agência de fomento à expansão produtiva do país. As outras iniciativas de orientação desenvolvimentista citadas acima implicaram no fortalecimento de

¹⁸⁰ Lessa permaneceu no cargo de presidente do BNDES por dois anos e teve sua gestão tomada por polêmicas e pressões, além dos meios de comunicações terem anunciado sua demissão em diversas oportunidades até que a mesma ocorreu em novembro de 2004. Apesar da sua gestão voltada para o fortalecimento do parque produtivo brasileiro e da importância atribuída à política industrial, Lessa não recebeu manifestações expressivas por parte da classe empresarial. Essa por sua vez, reconhecia sua importância como acadêmico porém entendia que o banco precisava de um executivo com mais experiência. Guido Mantega, sucessor de Lessa no banco e também considerado um economista de perfil desenvolvimentista, foi bem recebido por ter passado pelo Ministério do Planejamento e estar em sintonia com a equipe de governo (DINIZ; BOSCHI, 2007, p.70).

¹⁸¹ Um dos instrumentos dessa nova postura foi o documento “Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)”, elaborado no primeiro ano de governo.

ministérios e na mudança na correlação de forças internas do governo e, de acordo, com Diniz e Boschi (2007, p. 72), em um novo desenho institucional no interior do aparato estatal. Essa mudança tinha como objetivo a incorporação política do setor produtivo e a criação de novos fóruns de negociação, e havia ainda o esforço de construção de uma nova estrutura institucional com a finalidade de acomodar interesses divergentes e construir consensos em torno dos objetivos relacionados à indústria, comércio exterior e as demais metas do governo.

Nesse sentido, foi criado, ainda no primeiro ano do governo Lula, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social¹⁸² (CDES), para institucionalizar um espaço de negociação entre Estado e sociedade civil. No final de 2004 foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), órgão vinculado a Presidência da República e presidido pelo ministro de Desenvolvimento, órgão de caráter consultivo que visa formular as diretrizes da política de desenvolvimento industrial. No mesmo período foi criada a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial¹⁸³ (ABDI). No âmbito do MDIC, ao qual o BNDES está ligado, foram criados 42 Conselhos, 41 Comissões, 61 Grupos de Trabalho, 22 Câmaras Setoriais e 4 Fóruns Permanentes, além dos Comitês de elaboração do Plano Plurianual (PPA). Por fim, foi criado o Fórum Nacional do Trabalho e do Emprego, cujo objetivo era promover o debate em torno da reforma das legislações sindical e trabalhista buscando o consenso entre governo, trabalhadores e empresários. Em termos de constituição de arenas para debate e construção de consensos entre alguns segmentos da sociedade, sem dúvida, foram realizados avanços. Entretanto, conforme observou Tapia (2007), apesar de representar um ponto positivo a existência desses conselhos e a experiência da concertação, o baixo grau de institucionalização dessas arenas, além do caráter consultivo dos conselhos e órgãos semelhantes, o país conta com a tradição de um estilo político centrado na ação dirigida pelo Executivo, o que faz com que a contribuição dessas instituições para a construção de um projeto de desenvolvimento ainda esteja por ser avaliada dentro de alguns anos.

¹⁸² Tapia (2007) avaliou a experiência e os desdobramentos do CDES como positivos, porém ressalta que os desafios à consolidação institucional do conselho são grandes. Isso porque no Brasil, ao contrário de outros países, a cultura política ainda valoriza pouco as práticas de construção de consensos políticos, sendo forte o legado de centralismo decisório e de um estilo político centrado numa ação dirigida pelo Executivo. Outro traço é o baixo grau de institucionalização de arenas decisórias desenhadas numa lógica efetiva de representação e de estratégias voltadas para a construção de projetos negociados.

¹⁸³ A ABDI é integrada pelos ministros de Desenvolvimento, Planejamento, Casa Civil, Agricultura, Integração Nacional e os presidentes do BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Enquanto, por um lado, avanços e inovações podem ser registrados, por outro, há um forte componente de continuidade na área econômica, conforme já ressaltado no item anterior desse capítulo. Os pilares da política macroeconômica – metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário – e sua gestão conservadora eram os grandes fatores de conflito. Somado a isso o governo persistia em sua ambivalência, conservador na política econômica¹⁸⁴ e progressista no que diz respeito às políticas sociais e de desenvolvimento, tendo essas últimas o BNDES como uma agência estratégica para a implementação da política industrial, tecnológica e de comércio exterior. Conforme já mencionado, o governo procurou montar também uma estrutura institucional voltada à concertação de um projeto de desenvolvimento envolvendo segmentos da sociedade civil com o CDES, além de outros foros de articulação com o empresariado. De acordo com Diniz e Boschi (2007, p.101):

Esse conjunto de iniciativas, favorecidas, ademais, por certas características no que tange à organização do setor privado no contexto pós-reformas, indica que o governo soube aproveitar, calcado no legado institucional do desenvolvimentismo, as estreitas margens de manobra que delimitavam as escolhas voltadas a um projeto de desenvolvimento de longo prazo. (...) trata-se da combinação de dependência de trajetória (tanto no caso de alguns instrumentos para a redefinição do intervencionismo estatal, como no caso da estrutura dos grupos de interesse) com fatores contextuais e escolhas diferenciadas na direção de uma modalidade distinta de desenvolvimento capitalista.

A mudança no Ministério da Fazenda no início de 2006, resultado da grave crise política de 2005, teve repercussões inclusive nas eleições presidenciais daquele ano. Essa mudança também refletia o descontentamento dos principais setores da sociedade¹⁸⁵ em relação aos rumos

¹⁸⁴ O comportamento conservador verificado em 2003 foi retomado em 2004 quando a economia havia retomado o crescimento e o Banco Central volta a aumentar a taxa de juros. Essa decisão foi duramente criticada por empresários (CNI, FIESP, IEDI), trabalhadores (Força Sindical e CUT) e desencadeou críticas dentro do governo, como a do ministro do Desenvolvimento, Luiz Fernando Furlan, ao presidente do Banco Central.

¹⁸⁵ Os trabalhos produzidos pelas principais entidades empresariais, a partir da eleição de Lula, se voltaram mais diretamente para as questões macroeconômicas e principalmente para o problema da taxa de juros excessivamente alta e da taxa de câmbio sobreapreciada. Outro passo é dado, em seguida, com a publicação do artigo de Bresser-

da política econômica. Este foi o mais um passo em direção a uma nova modalidade de desenvolvimento que vinha se estruturando no país, que conta com inovações, sem dúvida, mas que também apresenta uma importante dependência de trajetória. A saída de Antônio Palocci para a entrada do até então presidente do BNDES Guido Mantega, representou uma mudança no perfil da equipe econômica, que passava a contar com um economista de perfil desenvolvimentista em um posto estratégico. Essa foi uma transição fundamental para o projeto de desenvolvimento em construção no país e para a estratégia que o governo vinha adotando e que ganhou contornos mais nítidos ao longo do segundo mandato de Lula. Esse momento de transição é descrito por um dos novos membros da equipe econômica de Mantega, Nelson Barbosa¹⁸⁶, um observador privilegiado desse momento, da seguinte maneira:

O ajuste fiscal de 2003-2005 não acelerou substancialmente o crescimento da economia nem tampouco ajudou o compromisso de melhorar a renda e o emprego, o que fez a visão neoliberal ir se esgotando nos primeiros três anos do governo Lula. Destaca-se outro ponto ainda mais relevante: a proposta neoliberal de novos ajustes recessivos acabou fortalecendo a visão desenvolvimentista sobre política econômica ao final de 2005. A visão desenvolvimentista do governo Lula combinava vários argumentos, sem refletir uma escola de pensamento econômico homogênea. (...) os desenvolvimentistas então adotaram uma postura mais pragmática em torno da defesa de três linhas de atuação para o governo federal. Foram elas: a adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo (BARBOZA; SOUZA, 2010, p. 10).

Pereira na Folha de S. Paulo, em 2005, afirmando que a sobreapreciação da taxa de câmbio e as baixas taxas de crescimento que então ocorriam tinham como uma de suas causas a doença holandesa. Ocorreu, então, novo debate no país no qual o departamento econômico da Fiesp e o Iedi tiveram papel protagonista. Vários estudos realizados pelas duas organizações mostraram que a doença holandesa estava levando à “desindustrialização prematura” do país e à diminuição da participação dos setores utilizando tecnologia sofisticada na produção industrial. O debate dessas questões ganhou um novo espaço com a criação, em 2004, pela nova Escola de Economia de São Paulo da FGV, do Fórum de Economia da FGV. Este fórum que, desde o início, contou com o patrocínio da Fiesp, do Iedi, da CUT e da Força Sindical transformou-se em um espaço privilegiado para a discussão das grandes questões da macroeconomia do desenvolvimento e, particularmente, da relação entre uma taxa de câmbio competitiva e o desenvolvimento econômico – uma taxa de câmbio que resultasse da neutralização da doença holandesa e da deliberada rejeição de déficits em conta corrente (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009b).

¹⁸⁶ Secretário Adjunto de Política Macroeconômica e Análise de Conjuntura do Ministério da Fazenda entre 2006 e 2007.

A nomeação de Guido Mantega, um desenvolvimentista, para o Ministério da Fazenda ganharia maior significado com o reforço do perfil desenvolvimentista do segundo governo Lula. Isso ocorreu com a entrada na equipe de governo de nomes importantes ligados ao desenvolvimentismo como a nomeação de Luciano Coutinho para a presidência do BNDES, Ernani Teixeira Torres Filho para a Superintendência de Pesquisa e Acompanhamento Econômico do BNDES. Outros nomes ligados ao novo desenvolvimentismo também integraram a equipe do governo, como são os casos de Nelson Barboza na Secretaria de Política Macroeconômica e Análise de Conjuntura do Ministério da Fazenda, Márcio Pochmann na direção do IPEA, João Sicsú na diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas do instituto, entre outros.

A entrada desses nomes em postos estratégicos do governo ajuda a entender que a visão novo-desenvolvimentista dentro do governo estava, de fato, ganhando espaço em detrimento da visão neoliberal, conservadora, que prevaleceu nos primeiros anos. Corrobora com essa visão a recondução do BNDES como principal agente financiador de longo prazo (do setor público e privado) do desenvolvimento do país, acentuada na segunda metade dos anos 2000 com o PDP e com a democratização do crédito, juntamente com uma série de publicações e seminários que contribuíram para o debate sobre a temática do desenvolvimento. Da mesma forma, o IPEA, com um orçamento ampliado, passou a contribuir de forma mais efetiva para o debate das políticas públicas e com as questões relacionadas ao planejamento e ao desenvolvimento econômico através de várias publicações, seminários, financiamento de pesquisas e bolsas de estudos, cumprindo assim seu principal projeto institucional delineado nos anos 60, quando foi criado com o objetivo de “pensar o Brasil”.

A escolha mencionada por Barboza e Souza (2010) em favor dos desenvolvimentistas significou o parcial rompimento da aliança entre Ministério da Fazenda e Banco Central – uma conjugação de forças que remete aos anos 90 e foi também característica dos primeiros anos do governo Lula – em benefício de uma nova aliança entre os Ministérios da Fazenda, Planejamento, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Casa Civil, e BNDES. Juntos, esses órgãos foram os responsáveis pelas principais iniciativas de cunho desenvolvimentista do governo entre 2007 e 2010, que são o Programa de Aceleração do Desenvolvimento (PAC), o Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), o Programa de Apoio a Capacitação

Tecnológica da Indústria (PACTI). Além desses, houve a ampliação das políticas sociais vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Social, principalmente o Bolsa Família. Entretanto, os pilares da política macroeconômica ressaltados anteriormente não foram abandonados, o que demonstra que a aliança anterior não foi totalmente rompida e ainda estão presentes traços da visão liberal, porém o conservadorismo perdeu espaço e apoio para as medidas anticíclicas.

Isso pode ser comprovado através amortecimento das consequências da crise internacional de 2008 no país, considerando as ações e programas adotados antes da sua deflagração – o aumento na rede de proteção social, o aumento real do salário mínimo, a expansão do investimento público, as desonerações programadas no PAC e no PDP, e a reestruturação dos salários e do efetivo do serviço público federal – e as medidas tomadas no auge da crise, cujo objetivo era a manutenção da demanda efetiva, tanto em termos de consumo das famílias como do investimento. No que diz respeito ao consumo isso foi feito antecipando o aumento do salário mínimo, aumentando o valor do benefício e a cobertura do programa Bolsa Família e através da redução de impostos sobre bens de consumo. Tendo em vista a retração na concessão de crédito do setor privado, os bancos públicos, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, ampliaram suas operações e reduziram os encargos cobrados. Os investimentos foram estimulados pela ampliação de recursos do BNDES e pela redução na taxa de juros de longo prazo (TJLP), assim como por incentivos fiscais para os bens de produção e pela manutenção dos investimentos anunciados no PAC, ampliados por um novo programa de habitação popular (“Minha Casa, Minha Vida”).

Erber (2010) tratou as mudanças ocorridas ao longo dos dois governos Lula a partir da noção de convenção de desenvolvimento¹⁸⁷ que reflete a distribuição de poder econômico e social na sociedade. As convenções constituem dispositivos de identificação e solução de problemas, embora sejam apresentados como “projetos nacionais” que levam ao bem comum. Como o processo de desenvolvimento envolve mudanças estruturas, uma convenção eficaz deve oferecer escopo a grupos emergentes que pertencem ao bloco de poder que governa aquela sociedade, especialmente quando o regime político é democrático. Atualmente, após o fracasso das convenções desenvolvimentista e neoliberal, não há, internacionalmente, uma convenção de

¹⁸⁷ O processo de desenvolvimento requer um dispositivo cognitivo coletivo, composto por conhecimentos codificados e tácitos, que permita hierarquizar problemas e soluções e facilitar a coordenação entre os atores sociais, isto é, uma convenção de desenvolvimento.

desenvolvimento firmemente constituída. O autor reconhece que no governo Lula, havia desde o início, o reconhecimento da necessidade de uma nova convenção de desenvolvimento e que duas convenções disputavam a hegemonia.

Parece-nos que a convenção que chamamos de “institucionalista restrita”, que privilegia a estabilidade de preços ao custo de um desenvolvimento também restrito, detém a hegemonia sobre a convenção neo-desenvolvimentista, o que é explicado pela força da coalizão conservadora que sustenta a primeira e pela percepção de que os “pobres”, prioridade do governo, são os mais prejudicados pela alta inflação. No entanto, esta ponte entre as duas convenções não implica na necessária adoção das metas de inflação e das políticas monetária e cambial praticadas pelo BACEN. Outras configurações de política macro podem conduzir à manutenção da estabilidade de preços. (...) cabe reiterar o peso econômico e político da coalizão de interesses que se expressa através da convenção de desenvolvimento restrito, cuja agenda positiva postula que a atual configuração de políticas é a mais “eficiente” do ponto de vista técnico, apagando com a retórica tecnocrática o debate político (ERBER, 2010, p. 46).

A posição defendida pelo autor parte do princípio que os pilares da política macroeconômica e a coalizão de forças políticas e econômicas que as sustentam não foram alterados em sua essência, ainda que mudanças tenham ocorrido ao longo da década no sentido de reforçar o peso dos propositores e defensores do novo-desenvolvimentismo na direção de uma estratégia de desenvolvimento nacional que ganha contornos mais claros na segunda metade dos anos 2000. Mais do que a hegemonia da convenção liberal de que trata Erber, verificamos que durante os anos 2000 houve uma disputa entre as duas convenções. O fiel da balança nesse caso é definir se está se estruturando no país um projeto ou estratégia de desenvolvimento, ou seja, o desenho da condução de um determinado padrão de desenvolvimento da economia brasileira que se formou nos últimos anos. O padrão de desenvolvimento, por sua vez, é uma combinação (idiossincrática a cada país) de características e determinantes do investimento, da produtividade e da renda (setores, agentes, financiamento, regulação, organização e composição dos mercados, distribuição de renda, etc.).

Outro elemento presente em diversas análises e que cabe aqui ressaltar é a formação de uma nova coalizão ou uma maioria política que torne esse projeto de desenvolvimento sustentável ao longo do tempo. Bresser-Pereira e Diniz (2009b) reconhecem esse como um elemento fundamental no processo de construção de um novo projeto de desenvolvimento. Um passo importante nesse sentido foi dado nos últimos anos com a recuperação do espaço político por parte do empresariado, que retomou uma posição mais influente que já teve no passado durante o período desenvolvimentista, participando ativamente do processo de desenvolvimento.

(...) desde a eleição de Lula (...) vivemos um período de transição de uma ordem centrada no mercado para um modelo econômico com maior coordenação pelo Estado. Se há linhas de continuidade, predominam os pontos de descontinuidade. A manutenção da política macroeconômica do governo anterior indica que a coalizão financeira e internacional continua influente, mas desde a substituição do ministro da fazenda Antonio Palocci por Guido Mantega tivemos um reforço das ideias novo-desenvolvimentistas. Este fato se acentuou, no segundo governo Lula com a escolha de Luciano Coutinho para a presidência do BNDES. Provavelmente por essa razão alguns empresários relacionaram sua maior participação política com a eleição de 2002. Entretanto, o caráter sindical e de esquerda do governo leva a burguesia brasileira como um todo e, especialmente, seus setores mais conservadores e globalistas a se sentirem fora do poder. Vivem, assim, uma contradição que sempre caracterizou a burguesia industrial brasileira: identificam-se com governos nacionalistas porque se sentem mais fortes então, mas insistem em suas perspectivas liberal e internacionalista que os aproxima do capitalismo dominante (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009, p. 99).

Porém os autores ressaltam que essa nova coalizão ainda está em processo de formação e se questionam sobre sua composição e a capacidade dos empresários voltarem a protagonizar um novo modelo econômico com maior coordenação pelo Estado:

Qual seria a coalizão capaz de sustentar uma via alternativa caracterizada por um novo enfoque em relação à empresa estrangeira, ao comércio exterior, à política industrial, ao desenvolvimento tecnológico, ao crescimento econômico, ao papel do mercado interno e à urgente questão da redistribuição da renda e redução da desigualdade? Poderão os empresários assumir uma vez mais papel central na articulação de uma coalizão política neodesenvolvimentista que se distinga tanto do velho desenvolvimentismo como da ortodoxia convencional? (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009, p. 97)

Bresser-Pereira (2003; 2006; 2009), Eli Diniz e Renato Boschi (2004; 2007; 2009; 2010) foram os principais autores a se dedicarem a questão de uma coalizão política novo-desenvolvimentista. Para esses autores há a necessidade de um novo pacto ou acordo nacional, em que o entendimento fundamental deve ocorrer entre os empresários, que tem papel estratégico no processo de acumulação e produção, a burocracia, que desempenha um papel estratégico no aparelho de Estado, os políticos, que assessorados pelos burocratas de carreira tem o dever de liderar o Estado. Além desses, também é necessária a participação dos trabalhadores – enfraquecidos pelo alto e prolongado desemprego e pela semiestagnação da economia dos últimos 25 anos – e da classe média, que já dispõe dos mecanismos da democracia e da formação de opinião pública para se manifestar.

Sendo assim, uma estratégia nacional de desenvolvimento só poderá ser sustentável ao longo do tempo se puder contar com uma base social de sustentação formada a partir de um acordo nacional, em que esses grupos citados (empresários, burocracia, políticos, trabalhadores e classe média) devem estar presentes formando uma aliança estratégica em torno do objetivo que lhes é comum: o desenvolvimento econômico. No período nacional desenvolvimentista esse acordo básico existiu e com a crise dos anos 80 ele foi fortemente abalado até que foi completamente desmontando em favor de uma nova coalizão de forças em torno do ideário neoliberal que ascendeu ao poder com os governos dos anos 90. Pochmann (2010), ao propor sua versão do novo-desenvolvimentismo denominada “social-desenvolvimentismo”, também menciona uma nova maioria política que está por se formar. Na prática, trata-se de uma coalizão interclasses sociais no plano nacional, que envolveria as famílias incluídas no atual padrão de produção e consumo até os segmentos extremamente miseráveis da população.

Não restam dúvidas de que as propostas novo-desenvolvimentistas elaboradas nos meios acadêmicos a partir do início dos anos 2000 foi aos poucos ganhando espaço na agenda política com a eleição de Lula em 2002 e passou a ser uma das prioridades na agenda do governo ao longo dos dois mandatos. Entretanto, não podemos reduzir a importância da continuidade do regime de política macroeconômica dentro de uma nova estratégia de desenvolvimento. A entrada de um economista desenvolvimentista no Ministério da Fazenda, somada as medidas que foram tomadas em virtude da crise de 2008, são elementos que demonstram a densidade dos avanços ao longo da década, mas não representam uma ruptura com os pilares da política econômica conservadora.

Outro ponto que deve ser destacado é a falta de unidade entre o regime de política macroeconômica e as políticas de desenvolvimento. Esses dois conjuntos de políticas deveriam trabalhar de forma sinérgica, em favor da realização do potencial de desenvolvimento do país. Porém, a continuidade na política macroeconômica tem, por diversas vezes, prejudicado os resultados que poderiam ter sido alcançados pelas políticas de desenvolvimento. Levando em consideração os dois grupos de pesquisadores novo-desenvolvimentistas apresentados na seção anterior, ambos ressaltam a importância de alterar a política macroeconômica. O grupo de Bresser-Pereira e João Sicsú, com a presença de vários macroeconomistas, desenvolve atualmente a “macroeconomia estruturalista do desenvolvimento” como uma proposta alternativa a política macroeconômica praticada pelos países em desenvolvimento, inclusive pelo Brasil. O segundo grupo também é crítico da política econômica e alerta para os riscos do câmbio valorizado para a indústria e para a própria construção de uma nova estratégia de desenvolvimento para o país, uma vez que a combinação de juros altos e câmbio valorizado representa a continuidade da gestão neoliberal.

O último ponto fundamental está relacionado a uma nova coalizão em torno da estratégia novo-desenvolvimentista. Apesar do número reduzido de pesquisas tratam dessa questão, todas apontam para o fato de que não existe essa nova coalizão de forças políticas e econômicas que reflita e dê sustentação a essa nova estratégia nacional de desenvolvimento que está em formação. Em comum, os pesquisadores apontam para uma aliança interclasses, isto é, uma aliança entre trabalhadores, empresários e burocracia e outros setores da classe média. Porém, não está claro o

papel de cada um desses atores, principalmente se é essa a composição da coalizão novo-desenvolvimentista que dará sustentação a uma estratégia de longo prazo.

Tendo em vista as razões enumeradas acima e o curto período que podemos considerar como novo-desenvolvimentista para analisar, faltam elementos para que possamos afirmar que exista no Brasil, atualmente, um novo padrão de desenvolvimento plenamente estabelecido e que dele decorra um projeto ou estratégia para a condução do desenvolvimento do país. A partir de 2004, com o meio acadêmico em pleno processo de mobilização para o debate em torno do tema do desenvolvimento econômico, começa a se formar no país uma nova estratégia de desenvolvimento que conta com avanços significativos em termos de políticas sociais e de desenvolvimento industrial e comércio exterior. Por outro lado, em relação ao regime de política macroeconômica, um aspecto central na constituição de uma estratégia pós-neoliberal, observa-se o principal elemento de continuidade em relação aos anos 90. Essa espécie de hibridismo pode ser um indício do atual momento de mudanças, em que há disputa de forças por espaços políticos e poucas definições. Esse quadro de incertezas se estende em relação à base de sustentação social para a estratégia novo-desenvolvimentista em construção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: DO VELHO AO NOVO DESENVOLVIMENTISMO – UM LONGO PERCURSO

Ao longo dos quatro capítulos da tese trabalhamos com os ciclos desenvolvimentistas brasileiros no século XX e início do século XXI, após a crise do neoliberalismo nos anos 90. Para tanto, a fase inicial de todos eles foi um intenso debate de ideias sobre os rumos do desenvolvimento nacional. A instituição fundamental para o debate sobre desenvolvimento no Brasil e nos demais países latino-americanos foi a Cepal, responsável por lançar os pilares teóricos desse debate que podem ser resumidos na teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado, seus apoiadores e críticos, além dos seus desdobramentos. Em torno da Cepal e de suas ideias estavam reunidos os principais nomes do pensamento desenvolvimentista nos anos 50, os mesmos que foram os idealizadores dos grandes projetos de desenvolvimento do período correspondente ao primeiro ciclo desenvolvimentista (1930-1964).

O pensamento desenvolvimentista cepalino enxergava a industrialização como principal via para a superação do subdesenvolvimento dos países latinos. Um de seus principais representantes, Celso Furtado – um desenvolvimentista nacionalista do setor público – coordenou as atividades da instituição em conjunto com o BNDES para elaboração de um estudo que serviu de base para o Plano de Metas do governo JK. Mais tarde, Furtado também foi chamado a atuar, dessa vez como autor, do Plano Trienal do governo João Goulart, do qual foi Ministro do Planejamento. No período correspondente ao primeiro ciclo desenvolvimentista observamos o destaque das ideias e dos intelectuais identificados com o ideário desenvolvimentista em seus diferentes matizes – seja aqueles mais próximos do setor privado, seja os mais nacionalistas, seja os defensores da participação do capital externo, seja os mais entusiastas da ação estatal. Não apenas a produção dessas ideias aumentou, como as instituições que as defendiam e propunham ganharam destaque, como é o caso do ISEB. Este instituto, ligado ao governo e com intelectuais de várias origens e orientações ideológicas, ultrapassou a produção de ideias e chegou à ação política através da pressão política e influência de diferentes formas nos centros de decisão do governo. Além disso, não podemos deixar de sublinhar a atuação direta de vários nomes do pensamento desenvolvimentista nos governos do primeiro ciclo desenvolvimentista.

Sendo assim, devemos destacar nos períodos correspondentes aos ciclos desenvolvimentistas, não apenas o destaque dado ao debate da produção de ideias pelos autores identificados com o pensamento desenvolvimentista em seus deferentes matizes, bem como a indicação para cargos de forte influência e ação política nos centros decisórios, o que permite delinear os rumos do projeto de desenvolvimento de um dado governo através das políticas e projetos elaborados por esses economistas e suas equipes.

No período corresponde ao segundo ciclo desenvolvimentista, o ciclo autoritário, entre 1965 e 1980, observamos uma mudança nos termos do debate que foi permeado pelos caminhos tomados pelo projeto original de desenvolvimento do período anterior e pelos traços socialmente perversos que o projeto adquiriu a partir do traço concentrador de renda e sem uma contrapartida na área social oferecida pelos gestores do projeto. Esses alteraram as políticas econômicas e, com isso, modificaram os rumos do projeto de industrialização do país em direção a uma maior abertura e participação do capital externo com arrocho salarial. Dessa forma, os termos do debate passaram a se dar, grosso modo, em torno da concordância com os novos rumos e, por outro lado, com a crítica ao “modelo perverso”. A parte dos desenvolvimentistas que se destacou e ingressou nos quadros do governo assim se mantiveram até a redemocratização que ocorreu com a falência do modelo concentrador de renda e socialmente excludente que contribuiu para desconstruir o desenvolvimentismo enquanto uma alternativa de pensar o país.

Os desenvolvimentistas críticos, que passaram duas décadas apontando as falhas do projeto desenvolvimentista dos militares e sugerindo alternativas, tiveram algumas poucas chances durante o primeiro governo civil de implementarem políticas de estabilização e políticas de desenvolvimento (política industrial e tecnológica) que permitissem alterar os rumos de uma grave crise que se desenhava desde o final da década de 1970. Porém, a elevada inflação e a crise da dívida externa do início dos anos 80, em uma conjuntura interna e externa desfavorável, somados ao apoio político e social que se diluíram ao longo da década, fizeram com que as políticas elaboradas pelos desenvolvimentistas críticos, ou heterodoxos, não surtiram o efeito esperado.

Os elementos apontados anteriormente somados a uma nova onda conservadora levou a temática desenvolvimentista a deixar de ser prioritária na agenda pública por pelo menos uma década. O Brasil, assim como as demais economias em desenvolvimento, passou por um período

neoliberal, em que a agenda foi tomada por questões de curto prazo como o combate a inflação, o ajuste fiscal, o marco regulatório e a reconquista da credibilidade dos agentes externos. Esses pontos não são entendidos como desnecessários, mas como parte de um projeto mais amplo de desenvolvimento pelo pensamento desenvolvimentista contemporâneo. O neoliberalismo, por sua vez, compreende estes pontos como parte necessária e suficiente para que o desenvolvimento econômico venha como uma “decorrência natural”.

O insucesso da estratégia neoliberal levou a sua crise no final da década de 1990 e a um movimento de críticas e tentativas de repensar o desenvolvimento nacional a partir da organização dos intelectuais em seminários e encontros internacionais. O retorno do debate a respeito do desenvolvimento brasileiro ocorreu em meio às críticas da década neoliberal e os seus resultados decepcionantes em termos de crescimento econômico e melhoria nos índices sociais. Foi a partir de eventos organizados pela Cepal e pelo BNDES, tradicionais instituições desenvolvimentistas, que os primeiros passos foram dados em direção ao retorno do debate das ideias sobre desenvolvimento. Se no início o tom era mais crítico do que propositivo, isso mudou com a eleição de uma coalizão de centro esquerda em 2002 para a Presidência da República.

A vitória da oposição nas eleições presidenciais deu novo fôlego ao debate, uma vez que os dois principais temas da campanha eram a “mudança” e o retorno do desenvolvimento econômico e social do país. Os tradicionais autores desenvolvimentistas retornaram ao debate com mais força e com propostas mais bem definidas do que seria um novo projeto de desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo, outros autores defendiam mudanças mais concentradas na política macroeconômica. Nesses termos, começava a ser delineado a forma contemporânea do debate das ideias desenvolvimentista, ou o chamado novo desenvolvimentismo: de um lado, os defensores de uma nova política macroeconômica, os macroeconomistas do desenvolvimento, e, de outro, os autores que entendem a necessidade de pensar desenvolvimento como algo que contempla um novo regime de política macroeconômica mas o ultrapassa ao considerar as políticas específicas de desenvolvimento, tais como, política industrial, tecnológica, políticas sociais, entre outras.

Em outros termos, o debate sobre um possível terceiro ciclo desenvolvimentista que teria como ponto de partida a mudança de governo no início dos anos 2000 se dá a partir de dois grupos que analisam os problemas de ângulos diferentes e em proporções diferentes. Enquanto

para o primeiro grupo a questão é basicamente macroeconômica, para o segundo a questão é mais complexa e passa pela mudança do regime de políticas econômicas ainda conservador ou ortodoxo e, vinculado a esse primeiro conjunto de políticas, as políticas de desenvolvimento propriamente ditas, bloqueadas de demonstrar todo seu potencial pelas restrições impostas pela política macroeconômica limitante de corte ortodoxo. Independente dos termos do debate, não está claro se de fato estamos vivendo um novo ciclo ou apenas em seu nascedouro, na fase dos debates apenas. Este ponto apesar de crucial é pouco tratado pela bibliografia sobre o tema.

Tendo em vista a primeira década do século XXI, não estamos diante de uma nova configuração de forças sociais e políticas plenamente formada que ofereça sustentação a um novo ciclo – o terceiro ciclo desenvolvimentista ou novo desenvolvimentista – dado que este trabalho tem como limite o segundo mandato do presidente Lula. Não estamos negando as mudanças ocorridas nos últimos anos, porém as mesmas não se refletem no conjunto de forças que comanda o processo de desenvolvimento em andamento e isso pode ser visto quando analisamos o regime de política macroeconômica que guarda um componente conservador significativo e reafirma a continuidade desse mesmo componente conservador na coalizão atual de forças políticas e sociais. Por outro lado, as mudanças provocadas na sociedade pelas políticas sociais e demais iniciativas de aumento de crédito e promoção da indústria nacional apontam na direção da mudança no padrão de desenvolvimento nacional e, portanto, na construção ainda que lenta de um novo projeto para o país.

Diante do que foi exposto nos capítulos desse trabalho e sintetizado acima, concluímos que os principais pontos para a ativação do terceiro ciclo desenvolvimentista já foram cumpridos, inclusive com a indicação de nomes relacionados ao pensamento novo desenvolvimentista para cargos no governo e nas principais instituições relacionadas ao desenvolvimento (IPEA e BNDES). Entretanto, não podemos tratar do novo desenvolvimentismo ou de um terceiro ciclo desenvolvimentista enquanto a gestão macroeconômica seguir preceitos conservadores e atender interesses de grupos que não deveriam fazer parte de um novo conjunto de forças políticas e sociais que vem se formando. Por isso, a primeira década do século XXI não pode ser considerada plenamente novo desenvolvimentista, mas corresponde a uma fase inicial do terceiro ciclo desenvolvimentista na qual os debates sobre essa temática e a crescente indicação de nomes ligados a essa ideologia para cargos oficiais prepara para o próximo período em que o ciclo terá

como características mudanças mais substantivas nas políticas econômicas e de desenvolvimento, conforme vem apontando os dois últimos anos de governo Dilma, uma clara continuidade de seu antecessor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sergio Henrique H. **The divided leviathan**: state and economic policy formation in authoritarian Brazil. 1978. 164p. Tese (doutorado) - Cornell University, Graduate School.

ABREU, Alzira Alves de. A ação política dos intelectuais do ISEB. In: TOLEDO, Caio Navarro de. (org.). **Intelectuais e Política no Brasil**: A Experiência do ISEB. São Paulo: Editora Revan, 2005.

ABREU, Marcelo de Paiva. **Inflação, Estagnação e Ruptura**: 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (orgs.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Brasil e as crises financeiras internacionais**: visão histórica e reflexos sobre a política exterior, 1929-1999. In: IV Ciclo de Conferências sobre Política Exterior do Brasil, UnB, 1999.

ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2001.

_____; LAPLANE, Mariano. Estagnação, liberalização e investimento externo na América Latina. In: ARBIX, Glauco, *et al.* **Brasil, México, África do Sul, Índia e China**: diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2002.

BACHA, Edmar. Hierarquia e remuneração gerencial. In: TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur. **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

BAKER, Andy. Reformas Liberalizantes e Aprovação Presidencial: A politização dos debates da política econômica no Brasil. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, n° 2, 2002, pp.187-218.

BALTAR, Paulo. **Salário Mínimo e Mercado de Trabalho**. In: BALTAR, Paulo; DEDECCA, Claudio; KREIN, José Dari. Salário Mínimo e Desenvolvimento (orgs.). Campinas, São Paulo: Unicamp, 2005.

BARBOZA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira de. **A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda**. 2010. Disponível em: [http://dowbor.org/ar/10nelsonbarbosapol%20eco%20do%20gov%20lula%20%20japs%20e%20nelson%20barbosa%20\(2010\).pdf](http://dowbor.org/ar/10nelsonbarbosapol%20eco%20do%20gov%20lula%20%20japs%20e%20nelson%20barbosa%20(2010).pdf).

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Gomes de. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____; TAVARES, Maria da Conceição. Desenvolvimento no Brasil – relembrando um velho tema... In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos (Orgs.). **Políticas para a retomada do crescimento** – reflexões de economistas brasileiros. Brasília: IPEA: CEPAL, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos (Orgs.). **Políticas para a retomada do crescimento** – reflexões de economistas brasileiros. Brasília: IPEA: CEPAL, 2002.

_____. “Crescimento pelo mercado interno de massas”, In: Partido dos Trabalhadores, **Subsídios para o debate**, São Paulo: 2002.

_____. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

_____. A estratégia de desenvolvimento e o consumo de massa, In: **Revista Desafios**, ano 1 No 3, Brasília: IPEA, /IPEA, outubro de 2004.

_____; MUSSI, Carlos. **O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964** e anotações sobre 1964-2005. Texto preparado para o Seminário “Brasil-Chile: *Una Mirada Hacia América latina y sus Perspectivas*”, Santiago de Chile, Julho, 2008 (No prelo).

BORSANI, Hugo. **Eleições e economia: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998)**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma interpretação da América Latina: A crise do Estado. In: **Novos Estudos CEBRAP**, nº 37, Novembro, 1993, p. 37-57.

_____. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Ed. 34, 1996.

_____. Financiamento para o subdesenvolvimento: o Brasil e o Segundo Consenso de Washington. In: CASTRO (org.). **Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I, V.2**. Rio de Janeiro: MAUAD/BNDES, 2002.

_____. Incompatibilidade distributiva e desenvolvimento auto-sustentado. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos (Orgs.). **Políticas para a retomada do crescimento** – reflexões de economistas brasileiros. Brasília: IPEA: CEPAL, 2002.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. 5. ed. São Paulo: Ed 34, 2003.

_____. “Novo desenvolvimentismo”. **Folha de São Paulo/ Caderno Dinheiro**, 19/09/2004.

_____. Do ISEB e da Cepal à Teoria da Dependência. In: TOLEDO, Caio Navarro de. (org.). **Intelectuais e Política no Brasil: A Experiência do ISEB**. São Paulo: Editora Revan, 2005.

_____. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 20(3), junho, pp. 5-24, 2006.

_____. **Acordo nacional no início do século XXI**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org.). **A economia brasileira na encruzilhada**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. **Macroeconomia da estagnação:** crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994. São Paulo: Ed. 34, 2007.

_____. **Globalização e competição:** por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009a.

_____ e DINIZ, Eli. Empresariado industrial, democracia e poder político. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 84, p. 83-99, ago. 2009b.

_____. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina.** Texto para discussão 274. Escola de Economia de São Paulo FGV-EESP, novembro, 2010.

_____; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. In: **Revista de Economia Política**, vol. 30, n. 4 (120), out-dez, 2010, p. 663-686.

BUAINAIN, Antônio Márcio; ROMEIRO, Ademar R.; GUANZIROLI, Carlos. Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural. In: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 5, n. 10, jul/dez, 2003, p. 312-347.

CANO, Wilson. *Agenda para un nuevo Proyecto Nacional de Desarrollo*. In: VIDAL, G.; GUILLÉN, R. A. *Repensar la teoria del desarrollo en un contexto de globalización*. México: Clacso-Unam-Red Celso Furtado, 2007.

_____. **Uma Agenda Nacional para o Desenvolvimento.** Texto para Discussão. IE/UNICAMP. n. 183, ago.2010.

CARREIRÃO, Yan de Souza. **A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras.** Florianópolis: Ed. Da UFSC; Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Originalidade da cópia:** a CEPAL e a ideia de desenvolvimento. In: CARDOSO, Fernando Henrique. In: *As ideias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

_____; FALETTTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina** – Ensaio de Interpretação Sociológica. 8 ed. revista, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora Unesp; IE-Unicamp, 2002.

_____. **Desenvolvimento e Salário Mínimo**. In: BALTAR, Paulo; DEDECCA, Claudio; KREIN, José Dari. Salário Mínimo e Desenvolvimento (orgs.). Campinas, São Paulo: Unicamp, 2005.

_____. **Introdução**. In: CARNEIRO, Ricardo (org.). A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. São Paulo: Editora Unesp, 2006a.

_____. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. In: **Política Econômica em Foco**, n. 7, nov-abr, 2006b.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. A influência do FMI na escolha de políticas macroeconômicas em uma economia emergente: o caso do Brasil. In: SICSÚ, João; OREIRO, José Luis; PAULA, Luiz Fernando de (orgs.). **Agenda Brasil**: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. São Paulo: Manole: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

CASTRO, Antônio Barros de. **Renegade Development: Rise and Demise of State-Led Development in Brazil**. In: SMITH, William C.; ACUÑA, Carlos H.; GAMARRA, Eduardo (orgs.). Democracy, markets, and structural reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico. North South Center Press, University of Miami, 4 ed., 1996.

CASTRO, Ana Célia; LICHA, Antonio; PINTO JR., Helder Queiroz; SABOIA, João. Apresentação. In: CASTRO, Ana Célia; LICHA, Antonio; PINTO JR., Helder Queiroz; SABOIA, João (orgs.). **Brasil em Desenvolvimento**, v.1: Instituições, Políticas e Sociedade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina. **Transformacion Productiva com Equidad**. Santiago: CEPAL, 1990.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. **A Indústria e o Brasil: Uma Agenda para o Crescimento.** Brasília: CNI, 2002.

_____. **Uma Agenda Pró-Crescimento para 2004.** Brasília: CNI, 2004.

_____; CNA; CNF; CNC; CNT; AÇÃO EMPRESARIAL. **Crise política e Economia: Uma Agenda Mínima para a Governabilidade.** Brasília. 2005. Disponível em: <http://portaldes.sistemaindustria.org.br/portal/////data/files/8A9015D01445CD8E01144C1DD93A17E2/AgendaM%C3%ADnimaCNI%202005.pdf>.

CEPAL. Estudo Econômico da América Latina, 1949. *In:* BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** Rio de Janeiro: Record, 2000. Vol. 1.

CEPÊDA, Vera Alves. **A construção do conceito de subdesenvolvimento no pensamento econômico brasileiro.** *In:* VI Encontro Brasileiro de História econômica e VII Conferência Internacional de História de Empresas, 2005, Conservatória- RJ. Anais VI Encontro Brasileiro de História econômica e VII Conferência Internacional de História de Empresas, 2005. v. único.

_____. **Estado, democracia e nação na teoria da dependência.** *In:* V Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte. Anais do V Encontro da ABCP, 2006.

CHANG, Ha-Joon. Rompendo o modelo. Uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. *In:* ARBIX, Glauco, *et al.* **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois.** São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2002.

DEDECCA, Claudio Salvadori. **Diretrizes para uma Política de Recuperação do Salário Mínimo.** *In:* BALTAR, Paulo; DEDECCA, Claudio; KREIN, José Dari. Salário Mínimo e Desenvolvimento (orgs.). Campinas, São Paulo: Unicamp, 2005.

DINIZ, Eli. “Empresariado e Projeto Neoliberal na América Latina: Uma avaliação dos anos 80”. *In:* **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 34, n° 3, 1991, pp. 349-377.

_____; BOSCHI, Renato. **Empresários, Interesses e Mercado**: Dilemas do desenvolvimento Brasileiro. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

_____. **A difícil rota do desenvolvimento**: empresários e a agenda pós-neoliberal. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

DINIZ, Eli. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Política & Sociedade**, vol. 9, n. 17, out. 2010.

DINIZ, Simone. “Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial”. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, n° 2, pp. 333-369, 2005.

DE PAULA, Luiz Fernando; OREIRO, José Luis; SILVA, Guilherme Jonas Costa da. Fluxos e controle de capitais no Brasil: avaliação e proposta de política. In: SICSÚ, João; OREIRO, José Luis; PAULA, Luiz Fernando de (orgs.). **Agenda Brasil**: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. São Paulo: Manole: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

_____. **Política economia para o crescimento e estabilidade macroeconômica**: uma abordagem keynesiana com uma referência ao Brasil. In: SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos (orgs.). Economia do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DOELLINGER, Carlos, Endividamento e Desenvolvimento: Algumas Lições da História. In: **Política e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro: IPEA, vol. 6, n.2, ago., 1976.

DRAIBE, Sônia M. **Rumos e Metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1985.

DREIFUSS, René Armand. **1964**: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

ERBER, Fabio S. **As convenções de desenvolvimento no Brasil**: um ensaio de economia política. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org.). Crise global e o Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

EVANS, Peter. “Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo”. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n° 9, janeiro/junho, 2003.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERRAZ, João Carlos; KUPFER, David; SERRANO, Franklin. *Macro/Micro Interactions: Economic and Institutional Uncertainties and Structural Changes in Brazilian Industry*. **Oxford Development Studies**. vol. 27, n. 3, out., 1999.

_____; KUPFER, David; IOOTTY, Mariana. *Competitividad industrial em Brasil: 10 años después de la liberalización*. **Revista de la Cepal**, n.82, abr., 2004.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Democracia ou Reforma?** Alternativas democráticas à crise política (1961-1964). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

FIORI, José Luís. **60 lições dos 90**: uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2001a.

_____. Para um diagnóstico da modernização brasileira. In: FIORI, José Luís (org.). **Polarização mundial e crescimento**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001b.

_____. **A propósito de uma “construção nacional interrompida”**. In: FIORI, José Luís. **Brasil no espaço**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001c.

_____. **O Brasil e a mudança mundial: espaços em disputa**. In: CASTRO, Ana Célia; LICHA, Antonio; PINTO JR., Helder Queiroz; SABOIA, João (orgs.). **Brasil em desenvolvimento, v.2: instituições, políticas e sociedade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FISHLOW, Albert. Algumas reflexões sobre a política econômica do governo. In: **Estudos CEBRAP**, n.7, jan-mar, 1974.

FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

_____. **Análise do “Modelo” Brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

_____. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

GARÓFALO, Gílson de Lima; RIZZIERI, Juarez Alexandre Baldini. **O Departamento de Economia da FEA/USP e o Pensamento Econômico Brasileiro**. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; COELHO; Francisco da Silva. Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Atlas, 2007.

GRAZIANO DA SILVA, José. O Novo Rural Brasileiro. In: **Nova Economia**. 7(1), maio, 1997, p. 43-81.

_____. **Velhos e novos mitos do rural brasileiro: implicações para as políticas públicas**. In: ARBIX, Glauco, *et al.* Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2002.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Júlio Manuel. (1999a) Metas e Bases e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, Anita. (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva. p. 41-66. (Debates Economia nº 277).

_____. (1999b) II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979). In: KON, Anita. (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva. p. 67-102. (Debates Economia nº 277).

IANNI, Octavio. **O colapso do populismo no Brasil**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

KUPFER, David; ROCHA, Carlos Frederico. **Dinâmica da produtividade e heterogeneidade estrutural na indústria brasileira**. Texto apresentado no Seminário: *El Reto de Acelerar el Crecimiento en América Latina y el Caribe*. CEPAL – División de Desarrollo Productivo - Santiago de Chile, novembro, 2004.

_____. **A indústria brasileira após a abertura.** In: CASTRO, Ana Célia; LICHA, Antonio; PINTO JR., Helder Queiroz; SABOIA, João (orgs.). *Brasil em desenvolvimento*, v.1: instituições, políticas e sociedade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____; ROCHA, Frederico. Determinantes setoriais do desempenho das empresas industriais brasileiras. In: NEGRI, João Alberto de; SALERNO, Mário Sérgio (orgs.). **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras.** Brasília: IPEA, maio, 2005.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. **A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”:** 1967-1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989.* Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

LAMOUNIER, Bolívar. “Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor”. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição.** São Paulo: Editora Sumaré/ Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1990.

LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil.** 2 ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1978.

LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. **Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI.** In: CARNEIRO, Ricardo (org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula.* São Paulo: Editora UNESP, 2006.

LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José Eduardo. *Novas Políticas na Era do Conhecimento: o foco em Arranjos Produtivos e Inovativos Locais.* **Revista Parcerias Estratégicas**, CGEE, n.17, set., 2003.

_____. **Políticas para promoção de Arranjos Produtivos e Inovativos Locais de Micro e Pequenas Empresas:** vantagens e restrições do conceito e equívocos usuais. Relatório de Atividades da Pesquisa: Arranjos Produtivos Locais: Uma Nova Estratégia de Ação para o SEBRAE. Setembro, 2004.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. **Política e interesses na industrialização brasileira:** As associações industriais, política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LESSA, Carlos; EARP, Fábio Sá. **Mais além do II PND**: O Instituto de Economia da UFRJ. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; COELHO; Francisco da Silva. Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Atlas, 2007.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

LOPES, Francisco. **Choque heterodoxo**: combate à inflação e reforma monetária. 6 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

LOUREIRO, Maria Rita. **Os economistas no governo**: gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997a.

LOUREIRO, Maria Rita. **Formação de Elites Dirigentes no Brasil**: o papel das instituições de ensino e pesquisa econômica aplicada. Relatório de Pesquisa n.18, 1997b.

_____. **Formação de quadros para o governo**: as instituições de pesquisa econômica aplicada. In: LOUREIRO, Maria Rita. 50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996): pensamento, instituições, depoimentos. Rio de Janeiro: Vozes, 1997c.

LOVE, Joseph L. **A construção do Terceiro Mundo**: teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MALAN, Pedro; WELLS, John. Distribuição da renda e desenvolvimento econômico no Brasil. In: TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur. **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

_____; BONELLI, Regis. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, 6 (2), ago, 1976, p. 353-406.

MANTEGA, Guido. **O pensamento econômico brasileiro de 60 a 80**: os anos rebeldes. In: LOUREIRO, Maria Rita. 50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996): pensamento, instituições, depoimentos. Rio de Janeiro: Vozes, 1997c.

_____. **O pensamento dos economistas brasileiros na atualidade**. EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações. Relatório de Pesquisa n.8, 2001.

MARTINS, Carlos Estevam (org.). **Estado e Capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1977a.

_____. **Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1977b.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 323-350, 2003.

_____. Liberalização comercial e financeira e seus efeitos sobre crescimento, emprego e distribuição de renda nos países latino-americanos. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, 9(3), p. 455-483, set-dez, 2005.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**. 11 ed. São Paulo: Editora Unesp; Campinas, SP: FACAMP, 2009.

MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Revan; Ministério da Cultura, 2002.

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. **Celso Furtado: O subdesenvolvimento e as ideias da Cepal**. São Paulo: Ática, 1995.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista/ O Ornitorrinco**. 1 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

OREIRO, José Luis; SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de. **Controle da dívida pública e política fiscal: uma alternativa para um crescimento auto-sustentado da economia brasileira**. In: SICSÚ, João; OREIRO, José Luis; PAULA, Luiz Fernando de (orgs.). **Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços**. São Paulo: Manole: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PAULANI, Leda Maria. Capitalismo Financeiro e Estado de Emergência Econômico no Brasil: abandonando a perspectiva do desenvolvimento. *In: X Jornadas de Economia Crítica*, 2006, Barcelona, Espanha, 2006. Disponível em: http://www.ucm.es%2Finfo%2Fec%2Fjec10%2Fponencias%2F713Paulani.pdf&ei=pE8YToamJYbKgQem0nU&usg=AFQjCNH9xHM8p_jdP0qhjOLsO2OlNd2JHg&sig2=xBhJjYlCk7X06PqS39RBdQ. Acessado em 12 de julho de 2012.

_____. **A inserção da economia brasileira no cenário mundial**: uma reflexão sobre o papel do Estado e sobre a situação atual à luz da história. Disponível em: www.centrovictormeyer.org.br. Acessado em 12 de julho de 2012.

PEDRÃO, Fernando. **Ignácio Rangel (1914-1994) e a Razão Contestatória**. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; COELHO; Francisco da Silva. *Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2007.

PEREIRA, José Eduardo. **Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.

POCHMANN, Márcio. **Ciclo do valor do salário mínimo e seus efeitos redistributivos no Brasil**. In: BALTAR, Paulo; DEDECCA, Claudio; KREIN, José Dari. *Salário Mínimo e Desenvolvimento* (orgs.). Campinas, São Paulo: Unicamp, 2005.

PRADO JUNIOR, Caio. **A revolução brasileira**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

RENNÓ, Lucio; SPANAKOS, Anthony P. Fundamentos da economia, mercado financeiro e intenção de voto: as eleições presidenciais brasileiras de 1994, 1998 e 2002. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 49, n° 1, 2006, pp. 11-40.

RIDENTI, Marcelo. Desenvolvimentismo: o retorno. **Revista Espaço Acadêmico**, n° 92, jan., 2009. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/092/92ridenti.pdf>.

RODRÍGUEZ, Octavio. **O Estruturalismo Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

RODRIK, Dani. “Depois do Neoliberalismo, o quê?” In: **Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo**, Rio de Janeiro, setembro, 2002.

_____. Estratégias de desenvolvimento para o novo século. In: ARBIX, Glauco, *et al.* **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2002.

SACHS, Ignacy. Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2001.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. **Indústria Mundial: mudanças e tendências recentes**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 186, 2010.

_____. **Desenvolvimento industrial no Brasil: oportunidades e desafios futuros**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 187, 2011.

SALLUM JR., Brasílio e KUGELMAS, Eduardo. “O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80”. In: **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, 5 (13): 145-59, 1991.

_____. O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80. In: SOLA, Lourdes (org.). **Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

_____. **Labirintos: Dos generais à Nova República**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

_____. “Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX”. In: **RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, nº 52, 2003, pp. 35-55.

_____. **Crise, democratização e liberalização no Brasil**. In: SALLUM JUNIOR, Brasílio (Org.). **Brasil e Argentina hoje: política e economia**. Bauru, São Paulo: Edusc, 2004.

_____. **A crise do governo Lula e o déficit de democracia no Brasil**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org.). **A economia brasileira na encruzilhada**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SAMUELS, David (2003). “A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002”. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4, 2002, pp. 805-835;

_____. **A evolução do petismo (2002-2008)**. In: *Opinião Pública*, vol. 14, nº 2, Campinas, Nov, 2008.

SERRA, José. **Aníbal Pinto**: um economista latino-americano. In: *Revista de Economia Política*, vol. 11, nº 3(43), jul-set, 1991.

SICSÚ, João; OREIRO, José Luis; PAULA, Luiz Fernando de (orgs.). **Agenda Brasil**: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. São Paulo: Manole: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

_____; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que Novo-desenvolvimentismo? In: SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut (orgs.). **Novo desenvolvimentismo**: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri/Rio de Janeiro: Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005.

_____. Blindando a economia brasileira: existe alternativa aos programas do FMI? In: SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut (orgs.). **Novo desenvolvimentismo**: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri/Rio de Janeiro: Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005.

_____. Por que novo desenvolvimentismo? In: **Revista de Economia Política**, vol. 27, n. 4 (108), outubro-dezembro, 2007, p.507-524.

SILVA, José Cláudio Ferreira da; MICHEL, Renault. **Macroeconomia da concentração de renda e da estagnação**. In: SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renault (orgs.). **Novo desenvolvimentismo**: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri/Rio de Janeiro: Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, Ricardo V. Uma ditadura contra a república: política econômica e poder político em Roberto Campos. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.27, p.157-170, nov., 2006.

SILVA, Leandro Ribeiro. **Democracia e política econômica no Brasil: os limites da politização das questões econômicas (1985-2002)**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Universidade Federal de Juiz de Fora, 2007.

SIMONSEN, Mario Henrique. **Inflação: gradualismo x tratamento de choque**. 2. ed. Rio de Janeiro: APEC Editora, 1970.

_____. O Brasil e os investimentos estrangeiros. **Digesto Econômico**, São Paulo, v.32, n.243, maio-jun, 1975, p.17-24.

_____. **O modelo brasileiro de desenvolvimento**. In: CAMPOS, Roberto; SIMONSEN, Mario Henrique. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1976.

SIMONSEN, Roberto Cochrane; GUDIN Eugenio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**; coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. 3. ed. Brasília: Ipea, 2010b.

SOLA, Lourdes. “Estado, transformação econômica e democratização no Brasil”. In: SOLA, Lourdes (org.). **Estado, Mercado e Democracia: política e economia comparadas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

_____. Estado, regime fiscal e ordem monetária: qual estado? In: **RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n° 27, 1995, pp.29-60.

_____. A Reforma do Estado para qual democracia? O lugar da política”. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2001.

SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

SUNKEL, Osvaldo. A sustentabilidade do desenvolvimento atual na América Latina. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2001.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185 abril-junho, 2006.

TAPIA, Jorge Ruben Biton. **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**: os desafios da construção institucional. In: DINIZ, Eli (org.). Globalização, Estado e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil**. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga; COUTINHO, Renata. Desenvolvimento Capitalista no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 1985.

_____. **Ciclo e crise**: o movimento recente da industrialização brasileira. Campinas, SP: Unicamp, 1998.

_____. Império, território e dinheiro. In: FIORI, José Luis (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

_____. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. In: **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000. Vol. 1.

_____; SERRA, José. **Além da estagnação**: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000. Vol. 2.

_____. **Notas de aula sobre o desenvolvimento econômico brasileiro.** Aula inaugural proferida no dia 28 de agosto de 2007, no curso “Desenvolvimento Brasileiro”, organizado pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

TEIXEIRA, Aloísio Teixeira; GENTIL Denise Lobato. O debate em perspectiva histórica – duas correntes que se enfrentam através dos tempos. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945.** Brasília: Ipea, 2010a.

TOLEDO, Caio Navarro de. **ISEB: fábrica de ideologias.** 2. ed. Campinas, São Paulo: Editora da UNICAMP, 1997.

_____. (org.). **Intelectuais e Política no Brasil: A Experiência do ISEB.** São Paulo: Editora Revan, 2005.

TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur. **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

TORRE, Juan Carlos. América Latina: o governo da democracia em tempos difíceis. *In*: SOLA, Lourdes (org.). **Estado, Mercado e Democracia: política e economia comparadas.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

VELASCO JUNIOR, Licínio. “A economia política das políticas públicas: fatores que favorecem as privatizações no período 1985/1994”, 1997. **Texto para Discussão – BNDES**, nº 54. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/td/Td-54.pdf>.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. **Brasil: a solução positiva.** São Paulo: Abril-Tec. 1978.

_____. **IPEA – Uma Instituição para Pensar o Brasil.** *In*: SZMRECSÁNYI, Tamás; COELHO; Francisco da Silva. Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Atlas, 2007.

WEFFORT, Francisco C. **O populismo na política brasileira.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

_____. **Formação do pensamento político brasileiro: ideias e personagens.** São Paulo: Ática, 2006.