

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

Relações históricas indústria-desenvolvimentismo.

Vitor Mendes Ferreira
matrícula nº114153167

ORIENTADOR: Prof. Wilson Vieira.

NOVEMBRO 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

Relações históricas indústria-desenvolvimentismo.

Vitor Mendes Ferreira
matrícula nº114153167

ORIENTADOR: Prof. Wilson Vieira.

NOVEMBRO 2018

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.

AGRADECIMENTOS

Antes de quaisquer outros, gostaria de agradecer aos meus pais, Denise e Milton, por terem me dado todas as oportunidades necessárias ao longo da minha jornada que me possibilitassem conquistar meus objetivos até o presente momento, sempre me incentivando e ajudando com todo o carinho possível. Vocês foram essenciais para que eu me tornasse a pessoa que sou e chegasse onde cheguei.

Às minhas irmãs, Carolina e Gabriela, que serviram como modelos na minha formação e sempre que necessário como professoras exemplares, além de fonte de inesgotável carinho. Vocês mostraram o caminho que eu deveria seguir e a melhor forma de fazê-lo.

Aos meus amigos, infelizmente sem a possibilidade de citar nominalmente cada um, mas com a certeza de que sabem o quanto me auxiliaram individualmente, por toda a compreensão quando não pude estar presente e paciência quando sentia a necessidade de falar sobre o que estava estudando no momento. Vocês tornam minha vida muito mais fácil, prazerosa e divertida, é uma felicidade enorme compartilhar esse trabalho e todos os grandes momentos da vida com vocês.

Ao meu professor e orientador, Wilson, pelas ótimas aulas durante meus anos no Instituto, grandes discussões propostas e, claro, pela grande ajuda e paciência durante a elaboração do presente trabalho. E aos demais professores que tive a felicidade de conviver e poder absorver um pouco do extenso conhecimento.

Por fim, agradeço também meus amigos da xerox, André e Guilherme, que facilitaram meus anos no Instituto com seu bom humor e boa vontade com minhas extensas necessidades de textos que eu terminava desorganizando nas devidas pastas.

RESUMO

O trabalho faz uma análise das políticas econômicas relacionadas à indústria no Brasil entre 1930 e 2014 que possibilitaram a intensa industrialização e posteriormente a desindustrialização no país das últimas décadas, fazendo paralelo com a onda longa do desenvolvimentismo que orientou boa parte dessas políticas da primeira fase e tentou frear a segunda. Essa análise torna possível o entendimento do já mencionado processo de industrialização no modelo especificamente brasileiro, e das mudanças estruturais e ideológicas que o país passou durante a transição de um país primário-exportador para um país exportador de manufaturas de diferentes níveis tecnológicos, com maturidade no sistema produtivo. O período do antigo desenvolvimentismo, entre suas facetas democráticas e autoritárias, mostrou-se um período de grande crescimento econômico para o país e principalmente para a indústria nacional, sendo o principal responsável pelo desenvolvimento da mesma seguindo o processo de substituição de importações como em geral ocorreu na experiência latino-americana. O hiato de políticas desenvolvimentistas durante uma década demonstrou resultados fracos no que tange o crescimento econômico apesar dos resultados positivos na estabilização de indicadores macroeconômicos, mas coincidiu, não sem motivo, com o começo da desindustrialização e a também, esse de forma não proposital, com o grande *boom* de exportação de *commodities*. O período do chamado novo desenvolvimentismo tentou, de forma malsucedida, retomar o crescimento proporcionado pelo antigo desenvolvimentismo ao mesmo tempo que se preocupando em distribuir a renda, os resultados sociais em primeiro momento foram positivos apesar da relativa falha no quesito crescimento quando se analisa o período como um todo. O processo de desindustrialização não parece dar sinais de desaceleração mesmo com as políticas novo desenvolvimentistas e pode se tornar um dos grandes problemas para os formuladores de política econômica do país em um futuro próximo uma vez que o setor industrial incentiva a geração e disseminação de avanços tecnológicos e subsequentes avanços de produtividade por toda a cadeia produtiva.

Sumário

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I - NASCIMENTO, AUGE E DECLÍNIO DO ANTIGO	
DESENVOLVIMENTISMO – UMA VISÃO PELO PRISMA DA INDÚSTRIA NACIONAL .	11
1.1 - O início do projeto nacional – O getulismo e a maturação da indústria nascente de 1930 até 1945.....	11
1.1.1 - Raízes dos movimentos políticos.....	11
1.1.2 - Panorama do pós revolução.	13
1.1.3 - Resultados do período.....	16
1.2 - Os anos de ouro do desenvolvimentismo – Coesão social, auge e crise do desenvolvimentismo de 1946 até 1964.....	16
1.2.1 - Caminho para a hegemonia política.....	16
1.2.2 - Sistemas de câmbio como política industrial.....	18
1.2.3 - Anos dourados e seus resultados.....	21
1.2.4 - Crise do desenvolvimentismo e suas consequências.	23
1.3 - Os Anos de Chumbo – O desenvolvimentismo autoritário e a indústria diversificada de 1964 até 1985.	25
1.3.1 - As reformas autoritárias.....	25
1.3.2 - A retomada do crescimento e os anos do “milagre”.	28
1.3.3 - Os anos de crise externa ou os anos “perdidos”.....	33
1.4 - Considerações finais.....	35
CAPÍTULO II – O INTERREGNO REFORMISTA – UMA DÉCADA DE AJUSTES E	
ABERTURA	35
2.1 - A retomada do poder civil – A Nova República e seus desafios.....	36
2.1.1 - Os obstáculos a serem superados.....	36
2.1.2 - O governo Sarney – Os planos e seus resultados.....	37
2.1.3 - Governo Collor e Itamar – Um teste para a democracia.....	40
2.1.4 - Resultados do período.....	43
2.2 - O período Fernando Henrique e o desenvolvimento dependente e associado.	44
2.2.1 - Os desafios da estabilização e as reformas.	44
2.2.2 - Os efeitos do desenvolvimento dependente na economia.....	46
2.2.3 - Resultados do período.....	49
2.3 - O processo de desindustrialização.....	50

2.3.1	- O conceito de desindustrialização e suas consequências.	50
2.3.2	- Década de 1990 e seus efeitos.....	51
CAPÍTULO III – O SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO –FOCO EM CRESCIMENTO E IGUALDADE.		53
3.1	- O período Lula – Crescimento, estabilidade e oportunidades desperdiçadas.	53
3.1.1	- O primeiro mandato e os desafios da perda de confiança.....	53
3.1.2	- O segundo mandato Lula e o reencontro com o crescimento.	56
3.1.3	- Resultados do período Lula e da mudança de modelo de desenvolvimento.....	59
3.2	- O governo Dilma – A tentativa de intensificação do projeto.	61
3.2.1	- As oportunidades e desafios de um governo pós-Lula.....	61
3.2.2	- Resultados do período Dilma.....	64
3.3	- O novo desenvolvimentismo, suas facetas e seus resultados.	65
3.3.1	- Um olhar sobre o novo desenvolvimentismo – O novo modelo em oposição ao antigo modelo. 66	
3.3.2	- A falha no social-desenvolvimentismo e a questão da doença holandesa.	69
3.3.3	- Nota final sobre a desindustrialização.	72
CONSIDERAÇÕES FINAIS		74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		77

Lista de figuras

Figura 1 – Termos de troca Brasil 1995-2010	61
Figura 2 – Produção física da indústria manufatureira (em azul) e vendas no varejo (em verde): 2002-2012 (Janeiro 2002 = 100)	70
Figura 3– Participação do Valor Adicionado da Indústria de Transformação a preços de 1995 (1995 a 2008)	72

Lista de Tabelas

Tabela 1 - A estrutura industrial brasileira em 1919 e 1939	14
Tabela 2 - Valor da importação de equipamento industrial	15
Tabela 3 - Participação setorial no PIB (%)	22
Tabela 4 - Valor Adicionado Industrial em 1952 e 1961	23
Tabela 5 - Distribuição das mercadorias de importação	23

Tabela 6 - Metas Monetárias e Fiscais do PAEG	26
Tabela 7 - Razão importação/produção doméstica, 1973-81	31
Tabela 8 - O comércio de bens e serviços (% do PIB em preços correntes).....	32
Tabela 9 - Distribuição de renda no Brasil, 1970-80	34
Tabela 10 - Crescimento do PIB, por principais componentes 1985-1989.....	40
Tabela 11 - Fluxo de capital e dívida externa	48
Tabela 12 - Participação Relativa da Indústria de Transformação no Valor Adicionado (VA) e no Pessoal Ocupado (PO) em % (1980-1998)	52
Tabela 13 – Exportação e importação de produtos industriais, por intensidade tecnológica.....	60
Tabela 14 - Variação real da FBCF e seus componentes	64

INTRODUÇÃO

A industrialização é parte integral do desenvolvimentismo, segundo seus primeiros pensadores, já que só através dele era possível superar a condição de subdesenvolvimento ao poder ter um sistema produtivo maduro e diversificado que permitisse exportar produtos de maior valor agregado e difundir os avanços tecnológicos de forma a gerar constantes ganhos de produtividade.

Enquanto com o passar do tempo a base teórica do desenvolvimentismo foi se alterando e adaptando de acordo com os resultados encontrados nas experiências latino-americanas e asiáticas, a industrialização nunca deixou o núcleo duro dos projetos desenvolvimentistas e ainda se coloca como condição necessária para os países que esperam superar as limitações estruturais relacionadas ao subdesenvolvimento e, portanto, parece natural dizer que a perda de importância da indústria nacional seria preocupante em um país que não superou essas limitações.

Durante a década de 1990, logo após um dos períodos mais intensos do nacional-desenvolvimentismo que ocorreu nos autoritários governos militares brasileiros e a redemocratização, o Brasil muda completamente suas políticas econômicas para tentar se adaptar à conjuntura mundial por acreditar no esgotamento do modelo aplicado nas décadas anteriores que deixou como legado grandes transformações no sistema produtivo, mas também um cenário de inflação e de fragilidade externa.

As políticas liberais desse período tiveram sucesso em eliminar a inflação e em realizar a desejada abertura comercial, porém, além do pouco sucesso em apresentar crescimento econômico *per se* ou melhoras na distribuição de renda, também levaram a indústria a dar seus primeiros sinais de enfraquecimento e perda de importância, dando origem ao que fica conhecido como desindustrialização. A década seguinte vê a retomada do desenvolvimentismo com outra roupagem e base teórica um pouco distinta, pela primeira vez preocupada com a redistribuição da renda e não só com o crescimento, mas apesar de resultados positivos em diversas áreas também vê a continuidade do processo de desindustrialização, caracterizado pela diminuição absoluta ou relativa da participação da indústria no PIB e/ou nas exportações.

Partindo da hipótese de que a retomada das políticas desenvolvimentistas nos governos PT significaria uma reversão no processo de desindustrialização e um aumento do investimento, tanto público quanto privado, que na realidade não se verificaram, o objetivo do trabalho é, portanto, analisar o fenômeno da desindustrialização que ocorre no país para entender quais são os fatores que permitem a manutenção do mesmo.

Para tanto é necessário que seja feita, além de uma análise do conceito de desindustrialização em si, uma análise histórica do desenvolvimentismo no país e sua relação com a indústria, começando em 1930 na era Vargas e seguindo até 2014 no fim do período Dilma, para entender como foi o processo de industrialização nesse contexto e as mudanças ocorridas na parte final do período que ocasionaram o fenômeno que é alvo de estudo.

É importante ressaltar que não se faz uma análise detalhada da estrutura da indústria nos períodos observados, mas da industrialização em si e, portanto, não se deve esperar que sejam especificados setores de grande crescimento pois foge do escopo do trabalho.

O trabalho é dividido em três capítulos sem incluir introdução e conclusão, cada um focado em um período histórico diferente na história de políticas econômicas do país.

O primeiro capítulo faz uma análise do período 1930-85 que compõe o antigo desenvolvimentismo, observando três subperíodos distintos: o primeiro, de 1930 até 1945, que ainda é o momento pré-desenvolvimentista em si, onde a base teórica ainda viria a ser descrita, mas já se percebiam características do movimento, o segundo, de 1945 até 1964, onde o auge e o declínio do desenvolvimentismo dos governos democráticos ocorre e significa grande crescimento para o país nos moldes do modelo, e o terceiro de 1964 até 1985, onde se configura o projeto sob um governo autoritário, apresentando grandes taxas de crescimento da economia e amadurecimento do setor industrial mas que deixa o legado econômico de fragilidade externa e alta inflação, levando ao sentimento de esgotamento do modelo.

O segundo capítulo cobre o período de 1985-2002, com foco nas mudanças ocorridas na década de 1990 com o abandono do modelo de crescimento anterior e a preocupação em adequar o país para o cenário internacional. Também nesse capítulo se faz a primeira análise do fenômeno da desindustrialização, originado no período.

O capítulo final trabalha o período 2003-2014, onde o Partido dos Trabalhadores assume o poder no país e a partir de meados do segundo governo Lula retoma o desenvolvimentismo

agora em uma roupagem teórica relativamente distinta. Além disso, o capítulo discute o conceito de novo desenvolvimentismo e social desenvolvimentismo, para permitir apontar qual a vertente mais próxima do que foi de fato aplicado no país durante o período e por fim se faz outra nota sobre a desindustrialização, agora tendo em mente os resultados no período.

O trabalho mostra o processo histórico que levou o país de uma economia primário-exportadora para uma economia com grande desenvolvimento da indústria e forte participação dos manufaturados na pauta exportadora, e que nos anos recentes tem retomado a faceta primário-exportadora, contando com uma vultosa exportação de *commodities* e com um processo de desindustrialização que tem sido ignorado, ou insatisfatoriamente respondido, pelos formuladores de política econômica. Se verifica, portanto, que o fenômeno alvo de estudo não só continua ocorrendo como as supostas tentativas de contê-lo foram insuficientes.

CAPÍTULO I - NASCIMENTO, AUGE E DECLÍNIO DO ANTIGO DESENVOLVIMENTISMO – UMA VISÃO PELO PRISMA DA INDÚSTRIA NACIONAL

1.1 - O início do projeto nacional – O getulismo e a maturação da indústria nascente de 1930 até 1945.

1.1.1 - Raízes dos movimentos políticos.

Para entender a relação entre o desenvolvimentismo e a indústria durante o século XX no Brasil, e, portanto, os perigos de uma futura dissociação das políticas desenvolvimentistas com uma política industrial consciente, é necessário primeiro analisar brevemente as origens do primeiro e como essas culminam na duradoura ideologia que seria força motriz na maioria dos governos ao longo desse século, e examinar como o setor industrial evoluiu, quase sempre sendo foco das políticas de desenvolvimento.

Enquanto as correntes de pensamento que fazem parte do núcleo duro do desenvolvimentismo (nominalmente a nacionalista, a industrialista, a papelistas e a positivista) são anteriores ao período em destaque e serão abordadas brevemente em seguida com análise largamente baseada em Fonseca (2004), é possível afirmar, como Bielschowsky (2004) o faz, que a Revolução de 1930 tem papel fundamental em abrir espaço no sistema político para que essas correntes comecem a influenciar as decisões das elites.

Ainda assim, como também aponta o autor, não é possível apontar essa revolução como especificamente motivada por alguma ideologia específica do desenvolvimentismo, e, portanto, o Estado que sucedeu não deveria ser considerado um Estado intrinsecamente desenvolvimentista, mas um em processo de transição onde características do que virá a ser o desenvolvimentismo passam a se materializar nas decisões políticas, se começa a pensar em um projeto nacional e na resolução de questões relacionadas ao objetivo desse modelo, ou seja, a superar o subdesenvolvimento.

A corrente nacionalista, relacionada à defesa dos interesses nacionais e a um sentimento anti-imperialista latente que se intensifica durante certos momentos da conjuntura política interna, é a corrente mais antiga entre as quatro citadas e já tem manifestações claras desde o período colonial nas formas das revoltas contra o poder português. Inicialmente, e em linhas gerais até o início do século XX, mantém forte associação com a defesa da agricultura pela defesa teórica e ideológica de que o Brasil seria um país de vocação agrária e, sendo assim, a defesa da indústria seria feita em detrimento do crescimento e bem-estar da população. Mesmo assim muitos industrialistas recorriam ao nacionalismo como argumento pelo claro apelo que a defesa dos interesses nacionais exerce na população, e futuramente ambas as correntes se tornam quase que indistinguíveis com a intensificação do desenvolvimentismo.

A corrente industrialista tem papel mais teórico do que a nacionalista com seu forte cunho ideológico e, como o nome sugere, defende o fortalecimento da indústria nacional como forma de superar a situação colonial do país através da criação de todos os tipos de indústria no país, e não só os complementares ao setor agrícola como em geral era existente, de forma que o nascente mercado interno vindo dos assalariados do setor cafeeiro pudesse ser suprido internamente.

Para essa industrialização “forçada” reivindicavam um apoio do governo, seja através de planejamento e investimento direto, ou de tarifas e medidas protecionistas em geral, mas também reconheciam a necessidade do mercado externo como fonte de financiamento e de bens de capital que o país não tinha capacidade de produzir em escala necessária. A partir da revolução de 1930, o sentimento de necessidade de gerar uma indústria que fosse capaz de produzir os insumos que eram necessários para o resto da cadeia industrial internamente se intensifica, inclusive a própria necessidade de um mecanismo interno de financiamento para projetos intensivos em capital passa a ser discutida com maior frequência, mostrando a importância desse fato histórico para ambas as correntes já citadas.

A corrente papelista, assim como a corrente industrialista, tem papel mais teórico ao defender a possibilidade de o Estado ter papel mais direto na economia ao sugerir uma política monetária ativa que proporcionasse o crescimento econômico, mesmo que como consequência houvesse desequilíbrios de orçamento governamental. Fica clara a importância para o desenvolvimentismo ao abrir o caminho para uma ação mais abrangente do Estado que se torna o garantidor do crescimento nacional, movimento visível na revolução como aponta Bielschowsky (2004, p.251) ao dizer:

“Paralelamente à formação da ideia de que o Estado é o guardião dos interesses coletivos da nação e o promotor da unificação nacional, que acompanhou o processo de centralização de poder pós-1930, a ideia de intervenção governamental em apoio à iniciativa privada deixa de ser manifestação isolada de alguns industriais e ganha maior legitimação entre as elites empresariais e técnicas do país. Simultaneamente, a ideia de planejamento começa a se impor como um imperativo, ...”

Por fim, a corrente positivista tem maior papel ideológico ao dar embasamento filosófico para as possíveis ações intervencionistas do Estado sobre o pretexto de ser dever do mesmo guiar o país para o desenvolvimento, corrigindo quaisquer problemas relevantes o suficiente para a sociedade. A diferença para as outras correntes é que enquanto as outras defendiam interesses específicos, sejam os interesses nacionais ou de grupos da sociedade, o positivismo dava base para todas as outras na forma de uma motivação, um sentido que guiava a ação de qualquer agente político em direção ao objetivo final que passa a ser o progresso.

1.1.2 - Panorama do pós revolução.

Caracterizados os movimentos que culminam na origem do desenvolvimentismo, é importante apontar que a revolução não é o marco que caracteriza uma hegemonia do mesmo na política nacional, o que só virá a acontecer décadas depois, mas sim da consciência nacional de que existem problemas que devem ser superados e que a superação desses problemas deve vir das decisões de longo prazo que serão tomadas por instituições, muitas das quais surgem em sua primeira configuração a partir desse momento. A exemplo dessas instituições que foram estabelecidas no pós-revolução e em geral durante o Estado Novo getulista, temos, como aponta Bielschowsky (2004) : O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), a Coordenação de Mobilização Econômica (CME), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) e a Comissão do Planejamento Econômico (CPE), todos órgãos públicos voltados para o planejamento a nível nacional focado em determinadas questões estruturais do país consideradas chave.

O destaque de Bielschowsky (2004) vai para o fato de que ainda que nessas instituições não houvesse os recursos ou o planejamento conjunto necessário para se realizar um efetivo planejamento nacional característico do desenvolvimentismo, é notável a valorização do conhecimento e do mérito individual, uma vez que esses órgãos em geral tinham seus cargos ocupados através de concurso por quadros técnicos e capacitados, ansiosos pela possibilidade de poder influir na política nacional.

Apesar das observações já feitas sobre ser não ser possível afirmar uma completa mudança de eixo para um projeto nacional industrialista, os dados apontam uma taxa média de crescimento de 10% a.a. nos anos de 1932 até 1939 contra uma de 2,9% a.a. na década anterior (Bielschowsky, 2004 p.253), além de uma taxa na agricultura de 4,1% e 1,7% nas décadas de 1920 e 1930, respectivamente (Baer, 2002 p.60). Esse dado em conjunto com uma análise da estrutura industrial no país, como mostrado na tabela 1, aponta não só para um aumento na complexidade da mesma ainda que só de forma inicial, mas também para o caminho que deverá ser seguido nos anos posteriores com o amadurecimento do projeto desenvolvimentista.

Tabela 1 - A estrutura industrial brasileira em 1919 e 1939

A estrutura industrial brasileira em 1919 e 1939 (Distribuição percentual do valor agregado total)		
Setor	1919	1939
Minerais não-metálicos	5,7	5,2
Produtos de metal	4,4	7,6
Maquinário	0,1	3,8
Equipamento elétrico	-	1,2
Equipamento de transportes	2,1	0,6
Produtos de madeira	4,8	3,2
Móveis	2,1	2,1
Produtos de papel	1,3	1,5
Produtos de borracha	0,1	0,7
Produtos de couro	1,9	1,7
Químicos	1,7*	*
Farmacêuticos	1,2*	*
Perfumes, sabonetes e velas	0,7*	*
Têxteis	29,6	22,2
Roupas e calçados	8,7	4,9
Produtos alimentícios	20,6	24,2
Bebidas	5,6	4,4
Fumo	5,5	2,3
Editoras e material gráfico	0,4	3,6
Diversos	3,5	1,0
Total	100,0	100,0

*A percentagem total de 1919 para essas três categorias foi de 3,6; em 1939, foi de 9,8.

Tabela 2 - Valor da importação de equipamento industrial

Período	Valor da importação de equipamento industrial
1920	£ 1,271,030.00
1921	£ 1,607,563.00
1922	£ 1,453,184.00
1923	£ 1,322,218.00
1924	£ 1,939,346.00
1925	£ 2,609,991.00
1926	£ 2,167,597.00
1927	£ 2,144,788.00
1928	£ 2,281,960.00
1929	£ 2,863,740.00
1930	£ 1,605,285.00
1931	£ 703,717.00
1932	£ 777,451.00
1933	£ 1,242,563.00
1934	£ 1,543,216.00
1935	£ 1,929,352.00
1936	£ 1,925,418.00
1937	£ 2,412,365.00
1938	£ 2,836,861.00
1939	£ 2,428,693.00

Unidade: libras esterlinas a preços de 1913

Fonte: IBGE, Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries Estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

Vale considerar que apesar do fortalecimento da indústria durante a década de 1930 ser superior ao da década anterior em termos de taxa de crescimento, os dados da tabela 2 sugerem que a importação de equipamento industrial não foi muito diferente nas duas décadas, o que leva a duas conclusões: A primeira é que a importação da década de 1920 possibilita a

existência de uma capacidade ociosa que permite o crescimento acelerado da década seguinte, especialmente se considerado que durante os anos de crise externa há maior dificuldade de importar equipamentos e quaisquer outros insumos, o que deveria atrapalhar em grande medida o crescimento da indústria no país, e a segunda que apesar do fortalecimento promovido durante o período analisado de 1930 até 1945, fica claro que não existe ainda condição de sustentar uma indústria nacional sem a importação de bens de capital por não ser possível produzir os mesmos em larga escala.

1.1.3 - Resultados do período.

Em suma, o período de 1930 até 1945 foi um período de transição entre o velho sistema hegemônico cafeeiro e o novo sistema hegemônico desenvolvimentista, onde as mudanças foram muito mais na consciência da existência de problemas com o modelo anterior do que em questões práticas como a efetiva elaboração de um planejamento nacional buscando superar o subdesenvolvimento, fato que irá ocorrer no período seguinte onde o desenvolvimentismo irá atingir seu ponto de maior destaque.

1.2 - Os anos de ouro do desenvolvimentismo – Coesão social, auge e crise do desenvolvimentismo de 1946 até 1964.

1.2.1 - Caminho para a hegemonia política.

É necessário entender que o período de quinze anos de governo Vargas, um período misto de democracia e ditadura, deixa marcas profundas no imaginário da sociedade brasileira mesmo com o acirramento de conflitos que marcam o fim do período, de forma que o forte clima liberalizante do pós-guerra somado ao acordo de Bretton Woods não tem o efeito devastador que poderia ter para as ambições desenvolvimentistas com uma possível mudança de curso de ação estatal.

O governo Dutra entre 1946 e 1950, que se inicia com propostas ortodoxas de compatibilizar a economia brasileira com o Bretton Woods e termina com um malsucedido plano econômico de desenvolvimento com forte participação estatal tanto no investimento como no planejamento, exemplifica essa mudança que Baer (2002) indica em que a indústria e

o desenvolvimento interno deixam de ser uma resposta reativa para a conjuntura externa, e passam a ser uma opção quase que única para os governantes que desejam representar os desejos da sociedade em geral. Vale apontar que essa mudança, no entanto, não foi resultado de alguma “esquizofrenia política” como apontam Vianna e Villela (2011), a política ortodoxa do início do período já havia dado resultados significativos no que tange à inflação, que era vista como problema a ser enfrentado, e a política cambial, que será abordada mais adiante, havia produzido um forte incentivo para a indústria, setor que puxava o crescimento do país nesse momento, de modo que era razoável que o governo se voltasse para uma política mais heterodoxa mesmo que essa gerasse uma leve pressão inflacionária.

Alguns dados relevantes apresentados por Bielschowsky (2004, p.319) sobre esse crescimento apontam para uma taxa média de crescimento anual de 7%, uma taxa de crescimento média da indústria de 11% entre 1948 e 1950 e 6% entre 1951 e 1952, consistentemente maior do que a taxa de crescimento da agricultura, o que apontaria para uma intensificação e um fortalecimento do processo de substituição de importações iniciado no período anterior, já em um nível maior de diversificação da indústria nacional como era de se esperar. É possível afirmar então que o período Dutra, apesar de em certos momentos criticado por sua aparente falta de interesse em perseguir projetos estatais, apresentou resultados positivos para o crescimento em geral do país e para a maturação da indústria, além de ter servido como prova de que a ideologia desenvolvimentista seguia se fortalecendo e caminhando para uma hegemonia na sociedade.

O segundo governo Vargas é marcado por uma dualidade semelhante à do governo anterior, onde se propunha em primeiro momento uma ortodoxia estabilizante e contracionista para combater a inflação e em um segundo momento uma heterodoxia de forte investimento estatal em busca de uma nova onda de crescimento. Essa segunda fase seria impulsionada pelos resultados dos estudos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos que apontava os gargalos que deveriam ser corrigidos e, diferente do plano SALTE, que ocorreu no governo Dutra, de onde viria o financiamento para realizar os projetos. Os problemas no plano de governo foram encontrados já na primeira fase mesmo com as políticas monetárias contracionistas, uma vez que a decisão de manter o câmbio sobrevalorizado, que vale dizer permitiam que a indústria importasse grande quantidade de bens de capital, causava um grande desequilíbrio na balança comercial e subsequentemente uma crise cambial severa. (Vianna e Villela, 2011)

A solução proposta foi a Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que modificava o sistema cambial, tentando controlar esse desequilíbrio, e de fato foi capaz de gerar resultados positivos gerados no campo da balança comercial, mas a custo de uma desaceleração na economia e uma aceleração da inflação, que era o mal a ser controlado na proposta inicial do governo. Apesar crescente importância da indústria no país, o café ainda era o produto de maior importância na pauta exportadora e uma nova crise relacionada a ele reverteria o progresso na balança comercial conseguido no governo, e esse problema somado ao acirramento de conflitos internos movidos pelo fraco desempenho econômico e a falha em conter a inflação, além de questões políticas adjacentes relacionadas aos conflitos de classe e à “simpatia excessiva” de Vargas com o sindicatos, geram um ambiente de crise política que culmina no suicídio do presidente. Apesar disso, os resultados no que diz respeito à consolidação da indústria e do desenvolvimentismo foram positivos, com uma indústria ainda em pleno processo de diversificação e a criação de órgãos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) que serviriam como fonte de financiamento e planejamento no futuro. (Vianna e Villela, 2011)

O breve governo de Café Filho assume a missão de controlar a inflação que não conseguiu ser resolvida e assume caráter fortemente ortodoxo, porém pelo curto espaço de tempo e por ter encontrado resistência de diversos setores da sociedade, não conseguiu apresentar resultados notáveis.

Nota-se que o pós-guerra foi um período conturbado politicamente no país, com a volta da democracia ainda frágil e sujeita a diversos momentos ameaçadores, porém no que condiz ao desenvolvimentismo fica muito claro o amadurecimento que o movimento encontrou ao longo dos anos, passando a figurar sem falta nos debates econômicos e políticos da época, além de nesse momento encontrar na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948, o embasamento teórico que lhe faltava para sustentar a industrialização, que agora já era um processo consolidado. Em termos práticos, o setor industrial alcançando taxas de crescimento superiores a 9% ao ano na última década (Bielschowsky 2004, p.364), além da criação de um banco de desenvolvimento e de comissões focadas em identificar gargalos estruturais e em planejamento são sinais claros de uma maturidade do projeto desenvolvimentista, independente da adoção de medidas ortodoxas durante certos períodos dos governos analisados até aqui.

1.2.2 - Sistemas de câmbio como política industrial.

A política cambial teve papel tão significativo para o desenvolvimentismo durante o período de 1946 até 1964 que é necessário dedicar uma análise específica para suas diversas fases. Foi instrumental para a indústria atingir novos patamares em diversos momentos, seja facilitando a importação de bens de capital necessários para a continuidade do processo de substituição de importações ou protegendo o mercado interno, mesmo que seu uso não tenha sido inicialmente feito conscientemente com esse objetivo.

A lei dos similares, enquanto não tenha sido um sistema cambial propriamente dito, teve grande papel durante todos os períodos que serão citados, já que servia como proteção para o produtor nacional que fizesse o requerimento de forma que esse fosse colocado em uma alta categoria tarifária caso fosse possível importar algum produto semelhante. Essa lei, segundo Baer (2002), e como era de se esperar, teve grande impacto na diversificação da cadeia produtiva, já que o produtor nacional ou o investidor estrangeiro que estabelecesse produção no país poderia requerer proteção e praticamente excluir quaisquer concorrências externas, forçando outras empresas a se estabelecerem no país ou abandonarem o mercado

Começando pelo sistema de câmbio fixo com controle de câmbio utilizado durante o governo Dutra até meados do governo Vargas, o objetivo era claro: controlar os desequilíbrios da balança comercial que começavam a aparecer, especialmente com os países desenvolvidos que tinham moeda forte, para evitar uma crise cambial sem optar por desvalorizar a moeda, já que se acreditava que as consequências negativas de uma desvalorização poderiam incluir um aumento da inflação. Baer (2002) explica que o sistema funcionava de forma que era necessário se obter licença para comprar divisas e importar, e as licenças eram concedidas pela Carteira de Exportação e Importação (CEXIM), órgão do Banco do Brasil, de acordo com categorias de importância que definiam quais eram as importações prioritárias para o país e além disso, as remessas de lucro que poderiam ser enviadas também eram limitadas, o que desestimulava a entrada de capital estrangeiro, fato importante ao se lembrar que o plano de desenvolvimento do governo Dutra teve notória falta de financiamento.

Esse controle teve, pelo menos até o início do governo Vargas, resultados satisfatórios no que tange à redução do déficit que era o objetivo pretendido, mas como era de se esperar ao manter o cruzeiro sobrevalorizado, teve efeitos perversos sobre as exportações de manufaturados que perdem grande competitividade frente aos países desenvolvidos. Os efeitos do câmbio sobrevalorizado para a indústria, no entanto, foram virtuosos servindo como dupla proteção junto das tarifas de importação e da lei dos similares, e não à toa viu-se o surgimento

de novas áreas da indústria nacional em conjunto com forte crescimento de outras já estabelecidas.

Após as já mencionadas complicações com o café durante o governo Vargas, a forma encontrada de contornar o problema foi buscando um aumento das exportações em geral via desvalorização da moeda, sem deixar que houvesse um forte aumento das importações, mantendo o controle sobre as mesmas e aproveitando a desvalorização. O sistema foi alterado para uma maior flexibilidade com a Instrução 70 da SUMOC, com um câmbio múltiplo que permitia a obtenção de divisas através de um leilão que englobava cinco categorias de importação possíveis, tendo o órgão a responsabilidade de determinar as taxas nesses leilões e distribuir a quantidade de divisas que considerava adequada para cada categoria como explicam Vianna e Villela. (2011).

Aqui, segundo Baer (2002), já se começa a se ver o sistema cambial como instrumento de política industrial, uma vez que as importações consideradas essenciais para o país em geral não participavam do sistema de leilões e tinham uma taxa diferenciada menor do que as de bens não essenciais, de forma que esse sistema ainda mantinha as características de proteção ao produtor nacional do sistema anterior e teve impacto positivo sobre a indústria nacional, mas agora fazia isso de forma consciente junto ao objetivo de superar a crise cambial. O resultado em relação ao aumento das exportações, no entanto, ficou aquém do esperado, seja por conta da complexidade que se formou com as diversas taxas e bonificações para a exportação ou simplesmente por conta da perda de competitividade das exportações brasileiras.

Os anos de governo de Juscelino Kubitschek, onde a postura de utilizar o sistema cambial como política industrial já está consolidada, oferecem uma ligeira alteração nesse sistema com um aumento nas tarifas de importação de bens que disputassem com a indústria doméstica e com a aplicação efetiva da instrução 113 da SUMOC (passada na realidade durante o curto governo de Café Filho), onde a importação de bens de capital sem o uso de divisas se tornava legal e possibilitava uma forte atração de capital estrangeiro, sobre a forma de investimento direto com bens de capital que eram feitos sem cobertura cambial e portanto sem taxa e reenviado para os países de origem com uma taxa mais favorável sobre a forma de remessas de lucro. Vale dizer que Vianna e Villela (2011) apontam que esse subsídio para o capital estrangeiro não era especialmente involuntário, na realidade era do interesse do governo atrair divisas e investimento na indústria sem que fosse necessário financiar esse com as escassas divisas que se encontravam no país.

Os anos de governo de Jânio Quadros e João Goulart foram deveras afetados por crises políticas para oferecer uma política cambial que tivesse resultados aparentes, mas tentou-se uma reforma cambial de cunho ortodoxo para agradar os credores e o FMI após as dificuldades deixadas pelas dívidas do governo anterior e até as crises políticas tomarem conta do país, teve resultados positivos nesse âmbito.

1.2.3 - Anos dourados e seus resultados.

O desenvolvimentismo atinge seu auge finalmente durante o período de 1956 até 1961 com o governo do presidente Juscelino Kubitschek (JK) e seu famoso lema de campanha de que o país avançaria cinquenta anos em cinco após um período conturbado de um governo que nunca conseguiu completar seu plano de aprofundar os investimentos e teve resultados relativamente fracos, e não por qualquer motivação trivial como André Villela (Villela, 2011 p.44) afirma:

“No caso de Juscelino, qualquer avaliação deve começar por ressaltar a virtuosa combinação de crescimento econômico acelerado, transformação estrutural da economia brasileira e pleno gozo das liberdades democráticas no país. Parece trivial, mas esses ingredientes jamais se apresentaram conjuntamente – e de maneira tão bem-sucedida – na história republicana brasileira quanto na *golden age* sob Juscelino.”

De fato, como o autor coloca, não é uma combinação trivial na história da incipiente democracia brasileira, e é conquistada através de uma hegemonia política, social e ideológica na qual o desenvolvimentismo já é consenso difundido não só na literatura especializada, mas também nas discussões que permeiam todas as camadas da sociedade. O planejamento passa a ser visto não só como importante, mas também como indispensável, como aponta Bielschowsky (2004). Mais do que só ideologicamente, em termos práticos o governo deixava claro com suas medidas que aprofundar a industrialização era prioridade total do governo e os resultados do período refletem isso.

O plano de metas, ápice do governo JK, foi a maior expressão de planejamento até o momento na história da economia do país e começa já nos primeiros dias de governo com a instituição do Conselho de Desenvolvimento, que assim como as comissões antes dele que serviram de inspiração, tinha como objetivo identificar os gargalos estruturais e gerar um plano de ação para lidar com os mesmos como Baer (2002) aponta. O trabalho do conselho resultou no estabelecimento de trinta objetivos em cinco setores do que viria a ser chamado de Plano de Metas, e contaria com um investimento, sem muitos detalhes, de natureza mista de capital público e privado (nacional e estrangeiro) supervisionado pelo Estado.

Ao longo de sua execução, porém, ficou claro que esse financiamento não só não estava bem especificado como também era insuficiente da forma que foi feito, principalmente por conta do objetivo extra adicionado por Juscelino com a construção da nova capital do país, e contava com a emissão de moeda para cobrir tanto o gasto público quanto a oferta creditícia para os agentes privados. Como não poderia deixar de ser, a emissão de moeda da forma que foi feita causou um aumento na inflação e subsequentes tentativas de estabilizar a moeda e frear a inflação, mas com pressões políticas opostas aos planos de estabilização e o próprio interesse de Juscelino em levar à frente o que propôs com sua campanha na forma do Plano de Metas, tais planos foram abandonados e deixaram a inflação agir sobre a economia do país. (Villela, 2011)

Em relação aos resultados do período, o crescimento do PIB foi exitoso atingindo a taxa anual média de 8,1% no período de 1956-60, porém com a inflação fechando o período com uma taxa em torno de 40% (dados de Villela., 2011 p.28). A indústria, no entanto, foi o grande destaque do período, com um crescimento na sua importância representado por uma maior participação no PIB (especialmente frente à agricultura) como mostrado na tabela 3 e a tabela 4 complementa esses dados, apontando para uma maior participação dos subsetores de bens duráveis e bens de capital, que demonstra um claro dinamismo da indústria no período, mesmo atingindo o fim da fase fácil do processo de substituição de importações, além da própria taxa de crescimento da indústria atingir quase 12% durante o período, valor muito superior ao da taxa de crescimento do PIB, o que sugere que o foco industrialista planejado por Juscelino Kubitschek (ou JK) atinge seus objetivos.

Tabela 3 - Participação setorial no PIB (%)

Setor	Participação setorial no PIB (%)			
	1950	1955	1960	1963
Primário	24,3	23,5	17,8	16,3
Secundário	24,1	25,6	32,2	32,5
Terciário	51,6	50,9	50	51,2

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Villela (2011) p.30.

Tabela 4 - Valor Adicionado Industrial em 1952 e 1961

Valor Adicionado Industrial em 1952 e 1961			
Subsetor	Particip. % 1952	Particip. % 1961	Tx. Cresc. Anual, 1952-1961, %
Não duráveis	55,4	40,0	7,7
Duráveis	6,0	12,0	18,2
Intermediários	32,5	35,7	12,8
Capital	6,1	12,3	20,3
Total	100,0	100,0	11,6

Fonte: Villela (2011) p.31.

Além disso, vemos também o efeito dos já mencionados sistemas de câmbio como instrumento para industrialização na tabela 5, onde temos não só um forte aumento da importação de bens de capital e outros bens relacionados ao processo como uma diminuição considerável da importação de bens manufaturados em geral.

Tabela 5 - Distribuição das mercadorias de importação

Distribuição das mercadorias de importação			
Mercadoria	1938-39	1948-50	1961
Produtos alimentícios, bebidas e fumo	14,9	17,9	13,5
Combustíveis	13,1	12,8	18,8
Matérias-primas (exceto combustíveis)	30	23,8	26,3
Bens de capital	29,9	35,2	39,8
Bens de consumo manufaturados	10,9	9,7	1,5
Outros	1,2	0,6	0,1
Total	100	100	100

Fonte: Baer (2002) p.67.

1.2.4 - Crise do desenvolvimentismo e suas consequências.

A inflação gerada no período JK acaba por ter efeitos perversos para a coalizão que sustentava o desenvolvimentismo. Se em primeiro momento ela serve como consequência natural para os desequilíbrios externos resultantes de um plano de crescimento focado na indústria, o fato da inflação atingir mormente as camadas mais baixas da população e fazer com

que elas financiem de forma forçada o projeto nacional causa reflexos sérios na conjuntura política e econômica da sociedade brasileira, e a crise cambial, que estava quase sempre próxima nos últimos períodos e é potencializada e agravada pelo intensivo uso de recursos externos durante o Plano de Metas. Nesse ambiente de deterioração de indicadores macroeconômicos, Bielschowsky (2004) coloca que as preocupações de desenvolver a indústria e realizar planos nacionais passa a ser secundária frente à resolução dos inúmeros desequilíbrios gerados pelo acelerado processo de industrialização que os governos anteriores realizaram.

É nesse contexto de incerteza e insatisfação que Jânio Quadros vence a eleição e assume como presidente em 1961, prometendo uma ampla reforma ortodoxa que possibilitasse não só controlar a inflação como também renegociar a dívida externa e evitar uma possível crise cambial. Inicialmente as medidas são bem recebidas com os credores internacionais e permitem uma renegociação da dívida e novas conversas com o Fundo Monetário Internacional (FMI), porém Jânio renuncia à presidência ainda em 1961 e seu vice João Goulart, que deveria assumir, como ditava a Constituição brasileira, vê uma mudança do sistema de governo para parlamentarista e assume o poder só parcialmente, tendo como primeiro ministro Tancredo Neves. Apesar da confusão política e forte oposição de alguns setores da sociedade a João Goulart, o resultado da economia é positivo em relação ao crescimento, porém a inflação segue em franca escalada.

Durante o breve período de João Goulart no poder, o Plano Trienal de Celso Furtado foi a tentativa de crescer de forma limpa, ou seja, combatendo a inflação e renegociando a dívida externa para diminuir a fragilidade do BP, sem abandonar o crescimento do PIB e o processo de intensificação da industrialização como comumente é feito em reformas ortodoxas. Pouco pode ser dito sobre o sucesso do plano já que por conta da grande instabilidade política o plano praticamente não saiu do papel, porém, os resultados iniciais da estabilização monetária foram aquém do desejado e o crescimento econômico também não se apresentou satisfatório, somando complicações para o já complexo momento político do país.

João Goulart antecipa o plebiscito para a volta do sistema presidencialista e tem sucesso, podendo assumir finalmente a totalidade dos poderes de seu cargo, porém após novas tensões políticas geradas pelo clamor de algumas camadas da sociedade pelas chamadas reformas de base, especialmente a reforma agrária, e o forte temor de outras camadas de que essas reformas seriam maléficas para a sociedade, agravado pela clara polarização e radicalização política no país, causam o golpe militar que ocorre em 1964, depondo o presidente em exercício e instaurando uma ditadura militar. (Villela, 2011)

Como nota final do cenário político, é importante destacar a análise de Bielschowsky (2004) de que o desenvolvimentismo nessa época está passando por uma reavaliação por não estar apontando resultados que eram esperados, uma vez que a pobreza e o desemprego no país não só não deixam de existir como acabam sendo intensificados em certas regiões, da mesma forma que a concentração de renda passa a ser um problema cada vez mais verificável, além disso o modelo desenvolvimentista é acusado de não dar a atenção necessária para a agricultura, deixando o setor desatualizado e pouco eficiente, essas duas últimas são algumas das causas apontadas para os próprios desequilíbrios regionais, que também são um dos problemas que o modelo não conseguiu resolver da forma que foi aplicado.

1.3 - Os Anos de Chumbo – O desenvolvimentismo autoritário e a indústria diversificada de 1964 até 1985.

1.3.1 - As reformas autoritárias.

A razão de ser anunciada no golpe militar era, além de outras questões extraeconômicas, de que era necessário realizar uma estabilização econômica e depois uma subsequente retomada do crescimento, e a legitimidade desse governo dependia, portanto, da capacidade de prosseguir com reformas que tivessem efeito sobre os desequilíbrios externos e internos do período anterior, permitindo a superação do período de estagflação.

Antes de discutir o plano definido pelo governo militar no mandato de Castello Branco, é necessário pontuar que esse governo tem capacidade de ação diferenciada do governo democrático: enquanto este tem limitações diante do que pode fazer em relação às pressões da sociedade, ele também tem legitimidade garantida, independente de seu parco resultado no campo econômico, o governo autoritário, no entanto, tem poder de reprimir a maioria dos setores da sociedade eficientemente, mas sua legitimidade, se é que pode-se dizer que existe, é quase sempre tênue e dependente de uma mistura dos resultados econômicos e do quão extrema é a repressão de liberdades no período.

Essa característica dos governos autoritários permite que em situações onde é necessário tomar medidas de cunho contracionista, essas possam ser diferentes e possivelmente mais intensas do que seriam em um governo democrático, já que uma repressão salarial, por exemplo, que em uma democracia seria difícil de lidar por conta das pressões exercidas pelas camadas afetadas, não é completamente fora dos limites caso o governo reprima de forma eficiente quaisquer fontes de oposição.

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), é o plano desenvolvido para lidar com a inflação que afetava o país e se acelerava desde o governo de Juscelino, sendo considerada pelos economistas ligados ao novo governo como consequência dos déficits governamentais e pressões relativas ao conflito distributivo natural entre salário e lucro, sendo os salários já os únicos preços não defasados ainda segundo esses economistas, como coloca Hermann (2011a) na tabela 6.

Tabela 6 - Metas Monetárias e Fiscais do PAEG

Metas Monetárias e Fiscais do PAEG— Taxas Nominais de Variação			
Indicador	Metas		
	1964	1965	1966
Receita da União	15%	58%	-
Despesas da União	-27%	42%	-
Déficit da União	-62%	3%	-
M1 e crédito privado	70%	30%	15%
Inflação	70%	25%	10%

Fonte: Hermann (2011a) p.52

O PAEG foi, na realidade, um plano de cunho ortodoxo padrão, que tomou medidas contracionistas em relação às taxas de crescimento dos meios de pagamento, incluindo também metas para a expansão do crédito para o setor privado que acompanhassem as taxas decrescentes definidas, e propôs um ajuste fiscal para melhorar o orçamento governamental que incluía correção de preços de tarifas públicas defasadas e contenção de gastos. Sua maior diferença era a existência de uma regra salarial que permitia reajustes ancorados no salário real médio do biênio anterior acrescido de uma taxa referente ao aumento de produtividade, o que resultava na realidade em um arrocho salarial sancionado pelo governo.

O plano impunha metas decrescentes também para a inflação, indo de 70% no primeiro ano até 10% no terceiro ano em 1966, apontando para a característica central desse plano: a eventual redução da inflação deveria acomodar as taxas de crescimento ambicionadas pelo governo, e não agir como fonte de crise de estabilização¹. A motivação para tal fica clara caso se atente à questão já levantada da necessidade de legitimidade do governo, uma eliminação total da inflação de forma rápida geraria uma recessão que tornaria muito difícil

¹ Hermann (2011a) p.52.

justificar a existência do governo que toma o poder para solucionar justamente uma crise econômica.

Junto ao PAEG, houve reformas estruturais no setor financeiro e tributário, visando auxiliar os objetivos do plano e evitar que em fases futuras de crescimento econômico fosse necessário recorrer ao mecanismo altamente inflacionário usado para financiar o Plano de Metas, podendo utilizar uma poupança interna privada ou mesmo uma poupança externa que agora teria maiores atrativos para entrar no país. Apesar dessas reformas terem efeitos menos claros sobre as questões que afetavam o país no curto prazo, seus resultados são essenciais para a fase seguinte na qual o crescimento será retomado, já que, como se viu anteriormente, o financiamento dos projetos de desenvolvimento foi sempre uma questão de difícil resolução.

A reforma tributária, como descrita por Hermann (2011a), vem para auxiliar o PAEG no ajuste do orçamento da União, aumentando a arrecadação ao mesmo tempo que reduzia custos operacionais do processo. Houve uma mudança na estrutura, representada em termos gerais por uma eliminação de impostos de baixa relevância para a arrecadação, criação de novos impostos e ampliação da base de incidência de impostos relevantes, e por fim a criação de mecanismos de incentivo para guiar o investimento futuro para setores desejados pelo governo. As consequências desse processo foram mistas, pois, se por um lado se aumentou a arrecadação² e tornou a estrutura tributária mais eficiente, por outro o sistema tributário se tornou centralizado e, principalmente, regressivo, o que colocava mais ainda o ônus das reformas do período sobre as classes mais baixas, que já passavam por uma fase de arrocho salarial por conta da nova regra de reajuste de salários.

A reforma do sistema financeiro, também com a análise de Hermann (2011a), foi responsável pelo que era referente aos mecanismos de financiamento dos projetos futuros de crescimento, expandindo a parte de crédito privado de longo prazo praticamente inexistente anteriormente no país, e reestruturando o sistema monetário do país ao criar o Banco Central (BACEN) e o Conselho Monetário Nacional (CMN), responsáveis, respectivamente, por executar a política monetária e por definir a política monetária e regular o sistema. Além disso, foram criadas diversas outras instituições de crédito que atuavam de forma complementar ao BNDE, utilizando a poupança forçada dos trabalhadores, em grande parte existente graças à introdução do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Outra característica marcante dessa reforma foi a introdução da indexação monetária na forma de títulos com correção monetária, públicos e privados, que serviam como forma de proteção para os investidores em

² A arrecadação aumentou de 16% para 21% do PIB segundo Hermann (2011a) p.55.

um ambiente de transição de alta para baixa inflação. Por fim, durante esse período também houve mudanças que facilitaram e incentivaram a entrada de capital estrangeiro no país, novamente voltado para o financiamento de projetos futuros, que só com a ainda incipiente poupança interna provavelmente teriam dificuldades de atingir seus objetivos.

Os resultados do governo de Castello Branco são talvez mais contracionistas em relação ao crescimento do que inicialmente era planejado, atingindo um crescimento médio de 4,2%³, mas positivos em relação ao que foi proposto, já que se o PAEG não conseguiu reduzir a inflação para as metas que havia proposto, e isso muito por conta do aumento de custos ocorrido por conta da inflação corretiva que era resultado natural da atualização de preços defasados, mas conseguiu ao menos reverter a tendência de crescimento acelerado da mesma e atingir níveis muito inferiores⁴ aos que se havia no início de seu governo. O déficit fiscal também demonstrou resultados positivos ficando muito próximo do planejado pelo plano. No ambiente externo verificou-se um superávit no balanço de pagamentos (BP) explicado pela correção na taxa de câmbio que permite a expansão das exportações e a queda das importações, mas principalmente pela entrada de capitais externos na forma de investimento direto e, em grande parte, empréstimos.

1.3.2 - A retomada do crescimento e os anos do “milagre”.

Os anos de retomada do crescimento econômico podem ser divididos em duas grandes fases, a fase do chamado “milagre” econômico de 1968 até 1973 (constituído pelos governos do General Costa e Silva e do General Médici) e a fase de crescimento com ajuste externo de 1974 até 1978 (durante o governo Geisel), com características diferentes entre si principalmente por conta da conjuntura externa, mas mantendo o traço central de resultado econômico positivo durante todo o período.

A primeira fase tem, de fato, motivos para ficar marcada na história econômica mundial como período diferenciado, já que além de uma taxa de crescimento média do PIB ficar em torno de 11%⁵ também houve uma queda na inflação e superávits no BP. Esse conjunto de características seria o suficiente para caracterizar o período como “milagroso” se consideradas as relações ditadas pelos modelos macroeconômicos entre crescimento e inflação

³ Hermann (2011a) p.59.

⁴ A inflação atinge 39% em 1967 segundo dados de Hermann (2011a) p.59.

⁵ Hermann (2011a) p.62.

(direta) e entre crescimento e o saldo no BP (inversa), ambas sem efeito na economia brasileira no período. Vale notar, antes de analisar efetivamente o período, que apesar do sucesso na área econômica, esse é o período de maior autoritarismo do governo militar, com repressões e perseguições políticas com frequência e intensidade muito maior do que em qualquer outra fase do regime. (Hermann, 2011a)

A orientação econômica do governo muda em relação ao período anterior para obter esses resultados. Primeiramente agora se toma uma política monetária expansiva em conjunto com um controle de preços, de forma que o crescimento possa ocorrer, mas a inflação não retome um crescimento acelerado. Além disso, um plano de desenvolvimento é lançado, objetivando o investimento público na infraestrutura que não afetasse de forma significativa o orçamento recém ajustado pelo PAEG, o fortalecimento do setor privado em geral, com o crédito destinado para esse setor sendo expandido vigorosamente, e o desenvolvimento do mercado interno, para absorver a produção industrial do país.

O plano deixa claro que enquanto a inflação deve ser reduzida e controlada, o foco do país agora é o crescimento econômico e a retomada de um desenvolvimentismo, necessário para dar continuidade na questão da legitimidade dos governos militares já que a crise foi controlada no governo anterior. (Hermann, 2011a)

Alguns fatores apontados por Hermann (2011a) permitiram que a inflação não disparasse, mesmo com o aumento da base monetária, a começar pela própria mudança de orientação no combate à mesma, que deixa de lado a inflação de demanda e passa a combater a de custos, o próprio controle de preços já mencionado que foi exercido sobre produtos industriais e outros preços que governo tinha capacidade de intervir é exemplo dessa mudança: a própria política salarial vigente do PAEG que penalizava os salários reais, a política de expansão agrícola que serviu para aumentar a produção do setor e, por fim, a existência de capacidade ociosa dos períodos de fraco crescimento.

Em relação ao BP, tal como a inflação, alguns fatores permitiram que se contrariassem os modelos, principalmente resultantes do casamento de uma conjuntura externa favorável com uma estrutura interna atrativa. Houve no período diversos ajustes da taxa de câmbio que tornavam o ambiente interno mais previsível para o investidor externo, oportunidades de rendimento maior do que em outras partes do mundo e alta liquidez do mercado internacional, que em conjunto geraram grande captação de recursos através de empréstimos e investimentos diretos, permitindo que a natural deterioração das contas, advindo do maior nível das

importações em relação às exportações, dado o nível de industrialização que o país se encontrava, fosse evitado. Apesar da entrada de capitais ter sido o que possibilitou o milagre, nessa época a conta de serviços e renda já apresentava sinais de deterioração por conta das despesas com a dívida externa, um sinal do que viria no futuro. (Hermann, 2011a)

Por fim, o período de 1968 até 1973 demonstra não só uma recuperação no crescimento econômico, como já foi mencionado anteriormente, mas uma retomada do foco desenvolvimentista, mesmo sem planos com foco na indústria como no Plano de Metas. Existe uma clara retomada do investimento governamental e do interesse em desenvolver o mercado interno. No entanto, a indústria não é deixada de lado, e passa por grande desenvolvimento, chegando a atingir uma utilização de 90% da capacidade existente em 1973⁶.

Geisel assume o poder com uma conjuntura diferente do que a do período anterior: se por um lado as taxas de crescimento haviam sido altas e a economia estava funcionando perto de plena capacidade, por outro, a conjuntura externa havia mudado completamente em 1973 com o primeiro choque do petróleo, que aumenta em quase quatro vezes o preço do produto que tinha participação crescente nas importações do país, mas permite, através dos petrodólares, que seja possível conseguir financiamentos com juros baixos no mercado internacional. Geisel poderia realizar novos anos de estabilização, diminuindo as importações e conseqüentemente a taxa de crescimento para melhorar as contas externas, mas toma a decisão política de manter o crescimento econômico por acreditar que é a única rota viável para manter a legitimidade de seu governo.

Hermann (2011a) indica que as importações de petróleo e bens de capital eram extremamente relevantes, por conta do estado mais avançado da industrialização, e se tornava cada vez mais intensas com o aprofundamento do processo, ao ponto de configurarem uma clara dependência externa, que poderia em caso extremo se tornar uma restrição externa ao crescimento caso se tornasse impossível de adquirir esses produtos por falta de reservas. É nesse quadro que o II Plano Nacional do Desenvolvimento (II PND) é traçado, com o objetivo de realizar um ajuste estrutural na economia brasileira, eliminando a dependência externa, produzindo domesticamente os bens necessários através do desenvolvimento da indústria nacional com investimentos públicos e privados em diversos setores considerados necessários

⁶ Hermann (2011a) p.66.

para a superação do subdesenvolvimento, ou nominalmente infraestrutura, bens de capital e energia como aponta Bielschowsky em Malta *et al.* (2011).

Tabela 7 - Razão importação/produção doméstica, 1973-81

Razão importação/produção doméstica, 1973-81									
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Razões setoriais									
Produtos intermediários									
Papel	0,22	0,25	0,12	0,13	0,13	0,10	0,11	0,08	0,08
Celulose	0,16	0,20	0,10	0,05	0,05	0,04	0,03	0,02	0,01
Polietileno	0,76	0,99	0,34	0,72	0,38	0,45	0,15	0,03	0,02
Tubos plásticos (PVC)	0,13	0,63	0,21	0,45	0,33	0,35	0,47	0,08	0,03
Aço	0,25	0,63	0,33	0,15	0,09	0,06	0,03	0,03	0,05
Fertilizantes (NPK)*	2,68	1,98	1,86	1,34	1,48	1,30	0,34	1,17	0,85
Alumínio	0,58	1,05	0,68	0,58	0,62	0,45	0,37	0,26	0,14
Bens de capital	0,66	0,64	0,65	0,64	0,46	0,55	0,37	0,49	0,40
índice de quantidade de importações dividido por produção bruta (1973 = 100)									
Total	100,00	123	111	100	88	88	90	84	74
Petróleo	100,00	93	93	94	88	93	97	78	77
Bens de capital	100,00	125	144	98	70	67	64	65	57

* Exclui insumos importados para produção interna.

Fonte: Baer (2002) p.111.

A magnitude do plano, porém, fazia com que ele dependesse de uma escala de financiamento que não era possível obter no país, apesar da reforma financeira ter sido feita com esse objetivo, e por isso, além do intenso uso do BNDE como instrumento de financiamento do governo, foi necessária a contração de mais empréstimos estrangeiros possibilitados pela grande quantidade de liquidez disponível no mercado justamente por conta do choque do petróleo, aliado a uma diminuição progressiva da taxa de juros americana que havia sido aumentada. Ficava claro, portanto, que a decisão de levar adiante o II PND e manter as taxas de crescimento causariam um aprofundamento no desequilíbrio externo, e que isso poderia ter efeitos sobre a inflação no país, mas era esperado que depois do período de

maturação dos investimentos, o plano pudesse oferecer condições de superávits comerciais altos e consistentes para cobrir a dívida externa, através do aumento da exportação e diminuição aguda da importação.,. (Hermann, 2011a)

Os resultados do plano foram variados, incluindo uma taxa de crescimento média anual do PIB menor do que no período do “milagre”, mas ainda alta em 6,7%⁷, uma mudança estrutural na indústria que crescia em torno de 7,5% ao ano⁸, uma dívida externa maior do que no início do governo Geisel e uma inflação que estava meramente controlada, mas sem sinais de diminuição. A tabela 7 mostra os coeficientes de importação sobre a produção interna e a mudança na estrutura, principalmente a partir de 1977 quando os investimentos começam a ter efeito, que vem como consequência do plano em relação ao processo de substituição de importações, onde se tem uma clara diminuição dessa razão tanto no setor de insumos quanto no de bens de capital, apontando para o sucesso do plano em relação à proposta de eliminar a dependência externa.

Ainda sobre a questão externa, o plano alcançou também o planejado em relação a um aumento no *quantum* de exportações e uma diminuição no de importações como a tabela 8 aponta, que possibilitaram um superávit na balança comercial já no primeiro triênio da década de 1980. Mas, como já mencionado anteriormente, a questão dos desequilíbrios externos passa a ser um sério problema no país, como será analisado na seção seguinte.

Tabela 8 - O comércio de bens e serviços (% do PIB em preços correntes)

		O comércio de bens e serviços (% do PIB em preços correntes)						
		1972	1977	1980	1983	1984	1985	1986
Exportações		6,8	6,9	8,4	10,7	12,8	11,6	8,5
Importações		7,2	6,8	9,6	7,5	6,6	6	4,9

Fonte: Baer (2002) p.110.

Em suma, o período de 1968 a 1978 foi de retomada não só do crescimento econômico, mas de uma última retomada do modelo desenvolvimentista, que mesmo com as críticas ao modelo durante do governo de João Goulart e com algumas correntes defendendo o esgotamento do processo de substituição de importações, tem força suficiente nas camadas políticas dominantes para completar o processo de substituição de importações e superar

⁷ Hermann. (2011a) p.84.

⁸ Baer (2002) p.110.

algumas condições do subdesenvolvimento, mas sem propriamente solucionar alguns outros problemas que caracterizam o mesmo.

1.3.3 - Os anos de crise externa ou os anos “perdidos”.

O governo do general Figueiredo se inicia em condições semelhantes ao de seus antecessores no sentido de uma economia em pleno crescimento, porém, o grau de endividamento externo, a mudança no contexto externo e os traços de uma incipiente aceleração na inflação são fatores que não eram relevantes nos governos anteriores e serão determinantes sobre como o governo deverá conduzir suas políticas econômicas. Outro ponto importante é que o general Figueiredo pretendia seguir com a descompressão política que Geisel começou, preparando lentamente terreno para a retomada da democracia, processo acelerado pelas condições econômicas, já que a necessidade de crescimento econômico para manter a legitimidade do governo não deixava de ser verdadeira mesmo depois de um longo período de crescimento.

Começando pela situação externa, um novo choque do petróleo em 1979 e a elevação da taxa de juros dos Estados Unidos que ocorre em 1979, que contribuem para aumentar as despesas com dívida externa dos empréstimos contratados com taxas flutuantes indexadas a taxa de juros americana, geram a necessidade de um ajuste externo rápido para que a situação do BP não saísse do controle. As medidas tomadas envolviam uma maxidesvalorização cambial, eliminação de diversos incentivos fiscais e um aperto monetário considerável, buscando ao mesmo tempo favorecer a balança comercial através dessa correção cambial e recuperar as contas públicas, visando simultaneamente o desequilíbrio externo e a inflação.

O problema dessa estratégia inicial implementada pelo ministro Delfim Netto é que as medidas de correção de preços aceleraram o crescimento da inflação, já que além do câmbio e de outras tarifas, a regra salarial também foi mudada para tornar as correções mais frequentes, gerando uma inflação retroalimentativa, e essa aceleração acentuada da inflação resultou em uma desvalorização cambial efetiva, fazendo com que não se tivesse qualquer efeito real de melhora no BP, e o país perdesse reservas internacionais em ritmo acelerado e se aprofundasse ainda mais numa possível crise externa. (Hermann, 2011b)

Visto isso, o governo decide assumir uma posição de ajuste mais intensivo com uma política monetária mais restritiva e uma política fiscal também restritiva, que resultam em uma recessão e em pouca melhora real das contas públicas, já que a inflação corroía as receitas do

governo pela defasagem do tempo em que ele é cobrado e efetivamente arrecadado. A dívida pública também crescia, mesmo com a política fiscal restritiva, dada a indexação feita décadas antes. Em relação às contas externas, havia também dificuldades, pois as altas taxas de juros oferecidas não conseguiam atrair capital estrangeiro devido ao contexto externo de alto risco atribuído aos países em desenvolvimento após a crise da moratória mexicana, apesar do sucesso do II PND em gerar superávits na balança comercial, consistentes porém insuficientes para fazer frente ao pagamento dos juros da dívida externa. (Hermann, 2011b)

Tabela 9 - Distribuição de renda no Brasil, 1970-80

Distribuição de renda no Brasil, 1970-80 (% da renda total)		
Percentual da população	1970	1980
20% mais baixa	3,83	3,39
50% mais baixa	15,62	14,56
10% mais alta	46,36	47,67
5% mais alta	33,85	34,85
1% mais alta	13,79	14,93

Fonte: Baer (2002) p.130.

Em resumo, o período de 1979 a 1984 foi conturbado economicamente no país, pois pela primeira vez desde o início do governo militar houve anos de recessão e tal como no período da implementação do PAEG, houve necessidade de abandonar o crescimento em favor de ajustes recessivos, porém dessa vez não foram bem sucedidos em nenhuma das áreas que se propuseram. A inflação acelerou notavelmente e atingiu um patamar de 223% a.a.⁹. em 1984, sem qualquer sinal de desaceleração com todas as medidas que foram tomadas, e a crise externa também seguiu sem resolução durante o governo Figueiredo. Um outro fator que não conseguiu ser endereçado com sucesso durante o período foi a desigualdade do país, que já vinha sendo criticada como consequência da forma que o processo de industrialização foi realizado no país nas décadas anteriores, e como a tabela 9 mostra, só se intensificou durante esse governo.

A indústria durante o período tem posição importante para garantir superávits, mas deixa de ter o mesmo nível de investimento como no II PND, e inclusive sofre com o fim de

⁹ Hermann (2011) p.86.

alguns incentivos, principalmente a extinção da lei dos similares que foi durante décadas uma força na indústria nacional. Isso pode ser considerado um marco simbólico para o fim do antigo desenvolvimentismo, pois a preocupação com a inflação e a crise externa vira prioridade no país e até a sua resolução não se encontra espaço para uma ideologia desenvolvimentista, e mesmo depois da extinção desses problemas, o desenvolvimentismo não tem mais força para ser hegemônico no mesmo modelo que foi durante todo o período analisado até aqui.

1.4 - Considerações finais.

O período analisado representa grande parte do século XX e demonstra todo o arco do antigo desenvolvimentismo, desde o processo de formação e maturação em 1930, até seu auge em 1954 e sua subsequente crise em 1961, com um ressurgimento durante os governos autoritários, principalmente de 1968 até 1978, onde se completou o processo de substituição de importações. A industrialização foi uma constante no período, tendo sido entendido que ela seria capaz de transformar o país estruturalmente para escapar do subdesenvolvimento.

Em relação aos resultados, o crescimento do país durante praticamente todo o período foi positivo, mesmo que em alguns momentos tenha sido feito às custas da deterioração de alguns indicadores como a inflação ou as contas externas (ou no fim do período militar os dois), mas a distribuição dessa renda ficou em segundo plano durante todo o período, mantendo alguns problemas que o projeto se destinava a resolver.

A indústria, no entanto, merece papel de destaque nessa análise, já que passa de virtualmente não existente no início do período para um estágio de desenvolvimento avançado no fim do governo militar, e os governos desenvolvimentistas têm papel claro nessa trajetória através de investimento, incentivos e planejamento. O outro lado desse desenvolvimento é que ainda assim não ocorreu um desenvolvimento igualitário pelo país, e os desequilíbrios regionais se intensificaram grandemente com o passar do tempo e o foco da indústria na região sudeste do país.

CAPÍTULO II – O INTERREGNO REFORMISTA – UMA DÉCADA DE AJUSTES E ABERTURA.

2.1 - A retomada do poder civil – A Nova República e seus desafios.

2.1.1 - Os obstáculos a serem superados.

A corrosão da legitimidade do governo militar após 20 anos no poder foi acelerada pelos já mencionados resultados adversos na primeira metade da década de 1980, e como era de se esperar, as pressões para eleições diretas e um retorno para a democracia se fizeram perceber em grande escala durante todo o ano de 1984, mas não culminaram no resultado esperado, com o primeiro presidente civil da Nova República sendo eleito através de eleições indiretas via Colégio Eleitoral. Além disso, o próprio presidente eleito não tomou posse já que veio a falecer e deixou seu vice-presidente, José Sarney, como líder do país e da grande coalizão política formada para atender todos os pleitos das diversas camadas da sociedade.

Se no âmbito político pode-se afirmar que houve conquistas, mesmo que parciais, com a redemocratização e a convocação da Assembleia Constituinte de 1987-88, no âmbito econômico a situação era bem menos clara. Vindo de três anos seguidos de crescimento baixo ou negativo, o biênio 1984-85 apresenta resultados positivos com crescimento médio de 6,6% por ano com um superávit na balança comercial e uma redução na necessidade de financiamento do setor público, porém, apesar desses indicadores internos positivos e de um ambiente externo menos hostil do que no início da década, com os preços do petróleo se normalizando após o segundo choque, existia um grande problema para ser resolvido: a persistente aceleração da inflação. (Castro, 2011a)

Para entender os primeiros governos da Nova República é necessário entender, portanto, que apesar da legitimidade do governo não estar necessariamente atrelada ao resultado econômico que ele apresenta, as expectativas do povo com a retomada da democracia envolviam a resolução de todos os problemas que o governo militar deixou, destacando-se a inflação pelos patamares que ela atingia já no primeiro ano de governo civil. Qualquer governo que não se propusesse a resolver a questão da inflação não poderia almejar dar sequência no seu período no poder e certamente não poderia contar com o apoio popular para quaisquer outras questões, e não é por outra razão que até a eventual solução para a inflação houve sete planos distintos para combatê-la, e nenhum plano focando, por exemplo, a retomada do crescimento econômico *per se* ou a redistribuição de renda.

Outro ponto que merece destaque é que apesar do apontado esgotamento do modelo de desenvolvimento aplicado durante praticamente quatro décadas, não houve, como haveria de se esperar, uma proposta clara sobre quais deveriam ser as medidas tomadas para seguir em frente

visto que, como já apontado, todas as questões ficaram em segundo plano frente ao problema da inflação, mesmo que em alguns momentos se tenham esboçado tentativas de focar na indústria, como no governo Collor. É marcante para a história do país que teve a elite intelectual ocupada durante anos com o embasamento teórico e os rumos práticos que deveriam ser tomados, o fato de que durante a totalidade da segunda metade da década de oitenta e da década de noventa não tivesse tido um plano nacional claro para tentar superar os aspectos do subdesenvolvimento que ainda se mostravam presentes no país, como deve ficar visível ao longo deste capítulo.

2.1.2 - O governo Sarney – Os planos e seus resultados.

A discussão sobre as origens da inflação e a razão de sua persistência estava em alta desde o fim da década de setenta, e enquanto o objetivo do trabalho não é aprofundar a discussão sobre as vertentes que defendiam diferentes causas da inflação, vale apontar como Baer (2002, p.171) coloca que “O Plano Cruzado refletiu claramente a acentuada influência de analistas que diagnosticaram a inflação brasileira como sendo principalmente ‘inercial’”, ou seja, que o real alimentador da inflação do período era a indexação dos contratos que configurava um componente de realimentação e incorporação de choques, propagando a inflação passada para o futuro. Sendo a desindexação a solução para a inflação brasileira, a forma escolhida para fazê-la no Plano Cruzado foi junto de um congelamento de preços e criação de uma nova moeda, de forma que fosse possível controlar a memória inflacionária.

O sucesso imediato do plano é digno de nota, de fato os níveis de inflação baixam significativamente e o nível de atividade da economia acelera, inclusive com a produção industrial crescendo 8,6%, 10,6% e 11,7% nos três primeiros trimestres de 1986 comparado com os respectivos no ano anterior¹⁰ e o nível de utilização da capacidade passando de 81% no primeiro trimestre para 86% no quarto trimestre¹¹, tudo puxado por um aumento da demanda que pode ser explicado pelo *boom* salarial concedido na adoção do plano em conjunto com a adoção efetiva do congelamento de preços, que permitia um aumento no salário real, além de uma expansão no crédito por conta da redução das taxas de juros.

Apesar do aparente acerto no diagnóstico do plano por conta desses resultados, a demanda agora estava atingindo um nível de sobreaquecimento e a consequência disso no plano

¹⁰ Baer (2002) pg.172.

¹¹ Castro (2011a) pg.112.

se dava em um desabastecimento de produtos, como coloca Castro (2011a), porém, as medidas do governo na forma do pacote “cruzadinho” foram claramente insuficientes para frear o processo de deterioração do plano. O conjunto de um aumento de salário real com o aparente sucesso rápido em derrotar a inflação foram fontes de popularidade e capital político para o principal partido no governo (PMDB), o que era necessário para garantir bom resultado na eleição de governadores de 1986, e o descongelamento para tentar resolver as questões provocadas poderia causar desajustes econômicos e descontentamento suficiente para um resultado desastroso nas eleições.

O fato de logo após a eleição vitoriosa um novo plano ter sido lançado pelo governo sugere que a restrição de ações mais profundas por parte do governo era de fato política, e enquanto o chamado Cruzado II permite que o descongelamento comece a ocorrer de forma gradual com alguns aumentos de preço, a inflação responde aumentando continuamente até atingir o nível necessário para atingir o “gatilho salarial”, ferramenta implementada já no primeiro Plano Cruzado para garantir que os trabalhadores não saíam prejudicados com um aumento constante na inflação e teriam seus salários reajustados¹², e a forte pressão interna gerada por esse aumento dos salários em conjunto com a piora da situação externa por conta do câmbio fixo, das expectativas de uma desvalorização e do aumento nas importações para suprir o aumento do consumo interno¹³, causaram o abandono do plano e a necessidade de adotar uma nova estratégia já em 1987.

A adoção do plano deixou lições importantes, como aponta Castro (2011a), primeiramente de que a inflação não era totalmente inercial e portanto o risco de aceleração deveria ser considerado, segundo, que a explosão de consumo depois de qualquer estabilização precisa ser controlada com rigidez para que não cause pressões fortes o suficiente para abalar o plano de estabilização, como foi no caso do Cruzado, e terceiro, o fato do congelamento não ser uma medida trivial de ser implementada, e a defasagem de preços que vem com ele, tem que ser gerenciado de forma que não permita que os agentes necessitem e encontrem formas de burlar o sistema.

O Plano Bresser, que veio quase que imediatamente após o fracasso do Plano Cruzado, buscava emular o plano anterior ao combater a inflação de caráter inercial, porém modificando sua abordagem em certos pontos para evitar os erros cometidos anteriormente, utilizando uma

¹² Castro (2011a) p.115.

¹³ Baer (2002) p.184-186.

abordagem mista entre heterodoxia e ortodoxia, decretando um novo congelamento com maior flexibilidade, um ajuste de preços anterior ao início do plano para evitar defasagens prejudiciais, uma nova unidade para reposição dos salários e também decretando uma taxa de câmbio sem congelamento.¹⁴ A duração do plano, no entanto, foi bem curta já que o congelamento foi praticamente ignorado pela falta de credibilidade com a população depois do plano anterior, e o orçamento governamental não foi controlado efetivamente, levando o ministro responsável que compartilha o nome com o plano a abandonar o cargo por pressões populares.

O período anterior ao plano Verão é o da chamada “política do feijão com arroz”, focada em um gradualismo e em uma restrição dos gastos públicos, porém nenhum resultado significativo é alcançado com essa estratégia que também não propõe nenhuma medida original para solucionar a questão da inflação. O Plano Verão é o próximo grande plano de estabilização anunciado em 1989, novamente tomando uma abordagem híbrida que se baseava em um congelamento de preços, fim da indexação e criação de uma nova moeda, e pelo lado ortodoxo um ajuste fiscal, porém, novamente a credibilidade do governo minou o plano que acabou tendo curta duração e os apresentando resultados pouco significativos.¹⁵

O período do governo Sarney fica marcado por planos de estabilização fracassados e uma erosão constante da credibilidade e popularidade do governo, apesar da taxa de crescimento ligeiramente superior ao do resto da década como apontado na tabela 10 . Apesar do abandono do desenvolvimentismo e do foco na indústria, o setor ainda tem resultados positivos durante o período, sendo inclusive o principal setor responsável pelo crescimento durante a aplicação do Plano Cruzado com um crescimento de 12% no ano e depois mostrando sua maturação dos investimentos do II PND através do aumento das exportações durante o resto do período.¹⁶

¹⁴ Castro (2011a) p.116-117.

¹⁵ Castro (2011a) p.118-119.

¹⁶ Castro (2011a) p.120.

Tabela 10 - Crescimento do PIB, por principais componentes 1985-1989

Crescimento do PIB, por principais componentes — 1985-1989 (% ao ano)	
Consumo Final	3,8
FBCF	4,8
Exportações	6,3
Importações	6,1
PIB	4,3
Agricultura	3,7
Indústria	4,1
Serviços	4,8
Indústria - Categorias de Uso	
Bens de capital	5,7
Bens intermediários	3,3
Bens de consumo duráveis	6,3
Bens de consumo não duráveis	3

Fonte: Castro (2011a) p.121.

2.1.3 - Governo Collor e Itamar – Um teste para a democracia.

O governo Collor é o segundo governo civil depois do período de ditadura militar, porém o primeiro governo eleito através de eleições diretas desde Jânio Quadros e de forma peculiar já que Collor era um completo *outsider* na eleição que se beneficia do momento de insatisfação generalizada da população pela decepção com o fato do retorno da democracia não ter efetivamente resolvido os problemas com a eficácia que se esperava, e ocupa o cargo com um discurso definido de combater a corrupção, realizar reformas e dar um fim ao problema da inflação que o governo anterior não conseguiu resolver.

Diferente de seu antecessor, focado majoritariamente na inflação e objetivos políticos, o plano de governo envolve mudanças que afetam a indústria e sua competitividade, mas como Castro (2011b. p.136) coloca “É importante notar, entretanto, que a recuperação do atraso industrial era vista pelo governo não apenas como uma prioridade *per se*, mas também como uma condição necessária para se obter a estabilidade duradoura dos preços.”, Collor tinha, portanto, como objetivo primário resolver a questão inflacionária no país, porém, também se

mostrava preocupado em modernizar a economia do país. As mudanças para tal efetivamente focaram internamente em realizar um processo de privatização que permitisse reduzir o déficit público ao mesmo tempo em que procurava aumentar a competitividade e competição na economia através da eliminação de incentivos fiscais para certos setores da indústria e também da supressão dos controles de importação mais rígidos e da diminuição das alíquotas de importação. Os resultados ficaram aquém do esperado, mas permitiu que de fato houvesse uma reposição¹⁷ de bens de capital através da importação no futuro¹⁸. Esses objetivos e os métodos utilizados para alcançá-los marcam o abandono definitivo das ideias do antigo desenvolvimentismo como mencionado anteriormente, assumindo uma abordagem liberal para tentar guiar o desenvolvimento do país.

O primeiro plano de estabilização do governo, Collor I, teve duração curta, de aproximadamente um ano, e se valeu de algumas medidas já utilizadas como um novo congelamento, esse sem nenhuma credibilidade junto ao povo como era de se esperar depois das sucessivas tentativas anteriores, uma nova mudança de moeda para o Cruzeiro, e uma tentativa de ajuste das contas fiscais, com aumento da tributação e tentativas barradas pelo congresso de redução de alguns gastos do setor público¹⁹. Mas talvez a medida mais emblemática foi uma original, representada pelo sequestro de liquidez na forma de congelamento de quaisquer aplicações financeiras que superassem um valor determinado (cinquenta mil cruzados novos: NCz\$ 50.000,00), que visava controlar o processo de criação de moeda e um possível aumento do consumo depois da estabilização. Essa medida, como aponta Castro (2011b), sofreu inúmeras críticas de ordem prática por ser nociva para a confiança dos poupadores, além de no mínimo duvidosa em relação à legitimidade dessa intervenção estatal, e de ordem teórica por controlar o estoque de moeda na economia, e não o fluxo como deveria ser feito para atingir os objetivos propostos já que segundo a abordagem quantitativista é o fluxo que gera inflação em uma economia.

O plano fracassou em relação aos resultados esperados obtendo uma diminuição da inflação por alguns meses antes do retorno da aceleração da mesma, e deixou a economia em recessão, tendo havido uma contração do PIB na ordem de 4,3%²⁰, e com a confiança no governo abalada dada a medida discutida anteriormente. A Ministra Zélia Cardoso de Mello lança o Plano Collor II em fevereiro de 1991 e deixa de ser Ministra da Economia, Fazenda e

¹⁷ Baer (2002) p.202.

¹⁸ Castro (2011b).

¹⁹ Baer (2002) p. 202-203.

²⁰ Castro (2011b) p.155.

Planejamento em maio desse ano, assumindo no seu lugar Marcílio Marquies Moreira, que conduziu uma política econômica de corte ortodoxo, apesar de não conseguir conter a inflação.

As ferramentas para atingir o objetivo mudaram pouco com o segundo plano, focando novamente em uma desindexação total da economia através de uma nova taxa para servir de referência para os ajustes e um ajuste fiscal, porém agora focando também em uma aceleração do processo descrito anteriormente de fortalecimento das indústrias nacionais, já que “a ideia é que a modernização ampliaria a oferta, a custos menores.” aponta Castro (2011b, p.141). Os resultados foram semelhantes aos de planos fracassados anteriores, com redução da inflação nos meses iniciais e subsequente aceleração da mesma, sendo nesse caso acrescentada a crise política que se instaura no país e o processo de *impeachment* do presidente eleito, sendo abandonado quando o novo presidente Itamar Franco assume o governo.

O governo Collor teve duração curta e resultados negativos do ponto de vista de crescimento do país e resolução do problema da inflação, porém o fato do rito democrático ter sido seguido sem nenhuma ameaça durante o processo de impugnação do presidente serve como um indicativo de que a Nova República já tinha alguma maturidade.

O governo Itamar tem a tarefa semelhante à de seus antecessores de enfrentar a inflação e encontrar sucesso onde eles falharam. É a equipe econômica do governo que traça o Plano Real, que anos depois descobre-se como o plano bem-sucedido, em três fases: o ajuste fiscal, a desindexação e a fase de âncora cambial e depois monetária.

O ajuste fiscal, que foi a primeira fase do ajuste e começou em junho de 1993 e continuou tendo medidas novas aplicadas em 1994, era visto como prioridade para o funcionamento do plano, e nenhum plano anterior teria endereçado isso corretamente, uma vez que existiria um “déficit potencial” do governo já que seu orçamento previa uma inflação muito inferior à inflação real do período, e como as receitas estavam indexadas para a inflação e as despesas baseadas nessa conta, uma diminuição da inflação poderia causar aumento no déficit, esse fenômeno ficou conhecido como “efeito Tanzi às avessas”, e para lidar com isso foram adotadas duas medidas na forma do Programa de Ação Imediata e do Fundo Social de Emergência, que deveriam cortar gastos e diminuir os problemas de contas estaduais, e em conjunto amenizar a situação das contas da União junto com a continuação do programa de privatizações iniciado no governo Collor que deveria aumentar as receitas. Vale dizer que o ajuste fiscal não teve tanto êxito quanto esperado, mas mesmo assim o plano conseguiu prosseguir. (Castro, 2011b)

A desindexação é uma fase comum a todos os planos de estabilização desde o Cruzado, porém, no plano Real, houve uma mudança na forma que ela foi planejada, tendo sido feita de forma voluntária, com os preços terem tido ainda a obrigatoriedade de serem expressos em cruzeiros reais (após a mudança da moeda de cruzeiro para cruzeiro real em junho de 1993), através de uma quase-moeda, que depois se tornaria moeda, que os contratos poderiam utilizar para se estabelecer e assim eliminasse a memória inflacionária depois da transição, em oposição ao congelamento forçado dos preços. A Unidade Real de Valor (URV), estabelecida em março de 1994, que depois se tornaria o Real, em julho de 1994, era indexada com base nos três principais índices de preços de forma que nenhum setor fosse muito beneficiado no processo, além disso a taxa de juros foi elevada de forma que a expansão do consumo depois da estabilização fosse controlada, evitando o ocorrido no plano cruzado. (Castro, 2011b)

A última fase do plano, que tem início em junho de 1994 com a Medida Provisória 542 e tem sua ancoragem modificada para a cambial em outubro de 1994, consistia na ancoragem cambial, definindo o teto para o câmbio, que era livre, em R\$1=U\$1, apesar de que entre julho e dezembro de 1994, o câmbio flutuou com o dólar cotado entre R\$ 0,93 e R\$ 0,85, flutuação conhecida como sistema de bandas cambiais, e fixando metas para o estoque de base monetária, garantidas através de apertos de liquidez significativos que deveriam ser afrouxados aos poucos, também buscando evitar o *boom* pós estabilização. A ancoragem cambial tem as vantagens de se apoiar em uma moeda que empresta credibilidade para o estabelecimento de contratos de longo prazo, além de fazer com que a inflação doméstica tenha tendência de convergir com a internacional através de mecanismos de mercado. O plano em geral foi um sucesso com uma queda abrupta da inflação, mas deixou alguns legados que serão analisados posteriormente. (Castro, 2011b)

O governo Itamar fica marcado principalmente pela adoção desse plano, onde seus esforços foram concentrados, e sua curta duração permite a adoção de poucas outras medidas relevantes, mas os resultados serão analisados na seção seguinte junto com o panorama geral do período.

2.1.4 - Resultados do período.

O crescimento durante o governo Sarney já foi mencionado e foi superior ao do período Collor-Itamar, que teve uma taxa média de crescimento anual do PIB de 1,3%, apesar do resultado inferior nesse quesito, a inflação finalmente cede no fim do período Itamar

chegando a níveis próximos de zero e permanece assim pelos anos seguintes, sinalizando o sucesso do plano. Em relação ao crescimento setorial, o plano Collor I deixa seu legado com uma queda de 8,2% na indústria, com uma retração especialmente elevada no setor de bens de capital, e uma queda no setor bens de consumo de 13% por conta do aumento das taxas de juros.²¹

A indústria só vem a se recuperar em 1993-1994, com taxas médias de crescimento do setor no período de 6,8%, ligeiramente maiores do que a do próprio crescimento da economia que foi de 5,4%, e como aponta Castro (2011b p.155) “a oportunidade de renovar o parque industrial (bens de capital), devido às novas oportunidades de financiamento provocadas pela própria estabilização”, movimento representado no aumento das importações durante o período.²²

O movimento de abertura da economia e de privatizações, que se inicia no governo Collor e irá se intensificar no governo Fernando Henrique, significa ,como já apontado, uma mudança no paradigma de como se entende o processo para o país atingir o *status* de desenvolvido, porém é interessante analisar que enquanto algumas medidas são positivas alguns legados dessa mudança só serão percebidos anos depois da adoção das medidas responsáveis.

2.2 - O período Fernando Henrique e o desenvolvimento dependente e associado.

2.2.1 - Os desafios da estabilização e as reformas.

Analisando o governo Fernando Henrique com certa distância temporal do ocorrido, pode-se acreditar que ele se encontrava em posição privilegiada frente aos outros governos por já ter praticamente resolvida a questão da inflação que vinha sendo o tema principal da última década, e por governar justamente no momento em que as negociações do Plano Brady são finalizadas, liberando liquidez externa e permitindo assim que se criassem condições justamente de realizar a estabilização mencionada anteriormente. Enquanto de fato é um momento oportuno, Theotonio dos Santos, em sua carta aberta para FHC, sugere que a conjuntura externa teve maior influência no sucesso da estabilização do que o próprio Plano

²¹ Dados de Giambiagi (2011a) p.155.

²² Dados de Baer (2002) p.225.

Real, mesmo que essa não fosse a visão geral da população quando FHC toma posse de seu mandato presidencial.

Se a suposição da primeira fase do plano de que um ajuste fiscal efetivo era essencial para o seu sucesso, isso acabou não se mostrando correto, pois o problema do desajuste fiscal acabou sendo verdadeiro com uma dívida pública crescente e um resultado primário muito menor do que o do governo anterior. A realidade era que, como Baer (2002 p.226) aponta, os gastos em todos os níveis do governo aumentaram sem controle, e havia necessidade de manter a taxa de juros alta por receio de uma economia sobreaquecida e atrair e conservar capital externo no país de forma a financiar o déficit. A manutenção dessas taxas altas de juros teve efeitos perversos sobre o setor público por conta dos juros pagos sobre a crescente dívida pública que no início do período já era da ordem de 30% do PIB²³, sem falar no efeito também nocivo sobre o investimento interno. Mesmo com o desequilíbrio fiscal aparente, o governo não se dispôs a realizar um ajuste fiscal em seu primeiro mandato, se valendo de que as privatizações seriam uma panaceia suficientemente eficaz em um futuro próximo²⁴, e só vieram a realizá-lo em algum nível no segundo mandato onde a Lei de Responsabilidade Fiscal e uma restrição orçamentaria propriamente ditas são implementadas para a União e para os Estados, de forma que houvesse preocupação com um superávit primário.²⁵

A grande questão do período foi, no entanto, um desequilíbrio externo causado pelo câmbio elevado, já que proporcionou um aumento nas importações e um desempenho fraco das exportações, além da grande atração de capitais externos propiciada pelas altas taxas de juros já mencionadas – de qualquer forma que viessem sendo através de investimento externo direto (IED) ou dívida propriamente dita – resultar em um crescente acúmulo de passivos e subsequente aumento da dívida externa. As motivações para se segurar o câmbio eram baseadas na premissa de que uma desvalorização poderia ter impacto inflacionário, e como a experiência mexicana de crise cambial provou-se perigosa e ameaçadora para a estabilidade de preços no país, deveria se evitar ao máximo desvalorizar o Real, esperando que o resto do mundo continuasse financiando o país por conta das altas taxas de juros e dos termos do Plano Brady. No segundo mandato de FHC, crises em mercados emergentes como o Brasil causaram mais transtornos nessa área, forçando finalmente uma desvalorização do câmbio em 1999, dada a grave crise cambial em que o país se encontrou com ataques especulativos frequentes e fugas de capital, causando perdas significativas de divisas. No fim das contas, a desvalorização não

²³ Giambiagi (2011a) p.173-174.

²⁴ Baer (2002) p.222.

²⁵ Giambiagi (2011a) p.183.

causou o efeito inflacionário especulado, e houve efetivamente uma troca para uma âncora monetária com o regime de metas de inflação. (Giambiagi 2011a)

As reformas do período podem ser divididas em duas grandes áreas: uma nova reforma do sistema financeiro e reformas focadas em possibilitar as privatizações. O primeiro tipo ocorre pela crise no sistema bancário na medida que a inadimplência aumenta no país e seu efeito é devastador sobre os bancos, levando o governo a intervir com o objetivo de tornar o setor mais eficiente e com menor participação de bancos públicos, permitindo a entrada de bancos estrangeiros e se mostrando favorável a uma concentração maior no setor, as medidas de fato permitem que o setor se consolide e ganhe eficiência, segundo Baer (2002 p.237).

As do segundo tipo são mais relevantes no contexto, já que visavam possibilitar as privatizações que teriam grande importância no plano de governo de FHC, pois estavam na base do processo de crescimento no modelo adotado no período. Então a extensão do processo para setores como petróleo e telecomunicações, que eram tradicionalmente estatais, e a criação de órgãos de regulação para diversos setores, apontou a intenção do governo de reduzir sua participação direta e servir como ferramenta para garantir as condições necessárias para o mercado funcionar, demonstrado na prática através das votações que possibilitaram mudanças nas leis para que empresa de certos setores fossem privatizadas.

Houve, de fato, resultados positivos com receitas na ordem de U\$100 bilhões no total²⁶ e alguns casos de sucesso das empresas pós privatização, porém as receitas não foram suficientes para resolver as questões fiscais foi sugerido que ocorreria, e muito menos geraram investimento estatal em outras áreas, fato que Theotônio aponta em sua carta para o presidente.

2.2.2 - Os efeitos do desenvolvimento dependente na economia.

O plano de governo de Fernando Henrique na realidade está completamente alinhado com o conceito proposto por ele décadas antes de desenvolvimento dependente, que consiste na ideia de que os interesses das elites dos países hegemônicos, dotada de crescente capital investido nas economias periféricas, vão penetrando cada vez mais profundamente nos setores de produção, inclusive os voltados para o mercado interno e não só os exportadores como anteriormente ocorria, e condicionando os interesses dos diferentes grupos sociais representativos no capitalismo moderno para refletir o interesse dessas elites. Seria também

²⁶ Giambiagi (2011a) p.186.

inevitável, uma vez que depois da crise do antigo desenvolvimentismo, a única alternativa razoável, segundo Cardoso e Faletto (1970), para manter o desenvolvimento é a de abrir o mercado interno para os capitais estrangeiros, configurando aí a sugestão dos mesmos de que o desenvolvimento dos países da América Latina deve ser, portanto, dependente dos capitais estrangeiros ou mais diretamente, como colocam Cardoso e Faletto (1970, p.120):

“Nessas circunstâncias – de crise política do sistema quando não se pode impor uma política econômica de investimentos públicos e privados para manter o desenvolvimento – as alternativas que se apresentariam, excluindo-se a abertura do mercado interno para fora, isto é, para os capitais estrangeiros, seriam todas inconsistentes, como o são na realidade, salvo se se admite a hipótese de uma mudança política radical para o socialismo. O exame de algumas delas, quando feito dentro do marco da estrutura política vigente, põe de manifesto sua falta de viabilidade.”

O vínculo entre o mercado interno e os centros hegemônicos passa a não se limitar ao sistema de importação e exportação, mas fica enraizado no sistema produtivo pelos investimentos que as economias centrais fazem nos mercados nacionais, e sendo assim quanto maior for o grau de investimento desses países nos mercados nacionais, maior será o controle das decisões econômicas que eles terão no país dependente e maior influência direta sobre o índice de desenvolvimento nessa economia.

Vê-se que na prática ocorreu um aumento significativo do investimento direto e da dívida externa como aponta a tabela 11, sugerindo que de fato o processo de abertura do mercado interno se intensifica no governo Fernando Henrique e o capitalismo dependente tem condições de se consolidar no país. É relativamente nesse mesmo período, e não por coincidência, que se estabelecem dois fatos importantes na forma do Plano Brady e do que Bresser-Pereira (2003) coloca como o segundo consenso de Washington, que preconiza que os países já endividados como o Brasil poderiam e até deveriam se desenvolver utilizando poupança externa depois de completar reformas neoliberais e ajustes fiscais, independentemente de seu grau de endividamento.

Tabela 11 - Fluxo de capital e dívida externa

Fluxo de capital e dívida externa (bilhões de U\$)		
Período	Investimento direto líquido	Dívida externa bruta
1985	0,13	84,2
1986	-0,41	95
1987	0,05	100,06
1988	-0,03	93,41
1989	-0,34	89,61
1990	0,28	86,57
1991	0,5	53,59
1992	0,12	87,08
1993	0,37	820,6
1994	1,74	80,86
1995	3,61	77,47
1996	9,12	83,98
1997	17,1	193
1998	26,1	234
1999	28,3	230

Fonte: Baer (2002 p.228) com base em Conjuntura Econômica, fevereiro, 1999; Boletim do Banco Central do Brasil, edições mensais.

A crítica de Bresser vem fundamentalmente sobre dois pilares: 1) a de que enquanto algumas reformas eram necessárias para dar seguimento ao processo de desenvolvimento, tornando as instituições mais maduras e os mercados internos mais competitivos, algumas que foram adotadas eram desnecessárias e até nocivas ao desenvolvimento nacional, e 2) a de que os países tinham poupança doméstica suficiente para manter o crescimento e que mesmo com um aumento no IED a maior parte do investimento ainda seria financiado por essa poupança doméstica e, de forma mais perigosa ainda, esse investimento externo na realidade estaria causando diretamente uma redução na poupança doméstica ao apreciar a moeda doméstica, aumentando os salários e conseqüentemente o consumo, com a forma de evitar esse mecanismo estando na diminuição da taxa de juros de forma que o câmbio não se valorize mesmo que ocorra a entrada de IED. Esse último ponto é especialmente relevante se levado em conta que com o alto nível de taxa de juros praticado no país para atrair esses capitais e garantir a âncora cambial, o nível de investimento tem ainda menor estímulo para crescer, gerando uma combinação que foge completamente do que era o objetivo inicial com uma estagnação ou redução do investimento e um aumento da dívida externa, que nesse período já se encontrava, nas exatas palavras de Bresser, em um “endividamento para o subdesenvolvimento”.

Além disso, o efeito do conjunto das medidas já mencionadas sobre a indústria e sua competitividade foi perceptível, como coloca Cano (2012), apontando que a combinação de câmbio sobrevalorizado e taxa de juros alta leva não só à perda de competitividade frente ao cenário internacional, mas também a uma retração do investimento do empresário que torna a indústria nacional obsoleta e reafirma a perda de competitividade, isso tudo em um cenário de crescente abertura comercial que diminuía a proteção existente para a indústria nacional. Cano ainda adiciona que o IDE teve pouca participação no setor da indústria de transformação durante o período em que ele teve seu maior aumento, ficando voltado para o setor de serviços.

2.2.3 - Resultados do período.

O governo Fernando Henrique deixou claro desde início sua prioridade em manter o processo de estabilização que começou no período anterior com o Plano Real em pleno funcionamento e evitar a qualquer custo o retorno da inflação, e teve sucesso quase incontestado nessa área, se considerado que a inflação não voltou a acelerar nos anos de seu governo e ficou praticamente sob controle durante o período, apesar de alguns teóricos como Theotonio dos Santos em sua carta para o presidente, afirmarem que isso era uma muito mais uma tendência mundial do que um bom trabalho da equipe econômica. Em relação ao crescimento anual do PIB, os resultados foram relativamente baixos com a média de 2,3% ao ano para a totalidade do governo e uma dívida externa que não cedeu completamente, apesar das tentativas de ajuste no segundo mandato.²⁷

Se por um lado as privatizações ocorreram como se desejava, seus resultados em geral não foram suficientes para resolver os problemas fiscais como se esperava e também não significaram investimentos do governo em outras áreas, como aponta Giambiagi (2011a p.186). As reformas do período também não foram tão profundas como a princípio foram anunciadas, com a reforma mais significativa ocorrendo no setor financeiro com uma consolidação no setor bancário, que de fato se tornou mais robusto depois de diversas fusões e menos propício a riscos sistêmicos por conta de inadimplência e má gerência de risco.

Em relação ao estilo de desenvolvimento e seu impacto na indústria, como já foi discutido na seção anterior, os resultados foram no mínimo questionáveis, já que o grande fluxo de IED não resultou em um aumento no investimento na indústria, principalmente por conta do

²⁷ Dados de Giambiagi (2011a) p.180.

alto valor da taxa de juros do país, e a indústria, que havia percorrido um longo caminho de *catch-up* tecnológico para alcançar os países centrais, se viu cada vez menos competitiva nos mercados externos, além de novamente afastada da fronteira tecnológica mundial.

O período foi de avanços e retrocessos, com decisões que eram necessárias para estabilizar a economia do país depois de décadas de crescimento financiado através de endividamento e assim retomar o crescimento econômico, mas sem algumas outras medidas necessárias para a continuidade do processo de desenvolvimento do país, deixando a cargo da figura do “mercado” que através da alocação ideal de recursos permitiria o avanço em diversas questões socioeconômicas, caso as condições necessárias para sua atuação irrestrita fossem atingidas.

2.3 - O processo de desindustrialização.

2.3.1 - O conceito de desindustrialização e suas consequências.

O fenômeno da desindustrialização definido por Fonseca e Salomão (2017) como “a queda absoluta e/ou relativa do valor agregado da indústria no PIB, na geração de emprego e nas exportações”, é relativamente recente no mundo e por conta disso não existe um consenso sobre seus efeitos em geral, mas é necessário entender que ele não necessariamente tem efeitos perversos sobre um país caso ocorra como consequência natural do processo de desenvolvimento do mesmo, como analisaremos em seguida, e por conta disso não é absurda a visão de que é uma tendência mundial, porém o fenômeno não ocorre da mesma forma em todos os países industrializados e esse é o ponto chave da discussão.

Conforme Cano (2012), o processo de industrialização chega em seu auge de maturidade quando a indústria de transformação está plenamente diversificada e os bens de capital compõe entre 30% e 40% do produto da mesma, e depois disso é natural que os serviços passem a se expandir mais do que a indústria e a agricultura, já que segundo Feijó e Oreiro (2010) “a elasticidade renda da demanda de serviços tende a crescer com o desenvolvimento econômico, tornando-se maior do que a elasticidade renda da demanda por manufaturados”, causando uma diminuição relativa da importância dessas áreas e assim uma desindustrialização, sendo esse o caminho natural que os países desenvolvidos realizaram há algumas décadas. Alguns países que se industrializaram tardiamente, como o Brasil por exemplo, tomaram um

caminho ligeiramente diferente assumindo uma desindustrialização potencialmente precoce já que se inicia em um nível de renda *per capita* inferior ao dos países desenvolvidos quando passaram por essa transição, além de em geral uma maturidade inferior da estrutura industrial que indicaria um potencial não atingido no processo de industrialização como apontam Feijó e Oreiro (2010).

Ainda conforme Feijó e Oreiro (2010) as consequências desse processo para os países subdesenvolvidos podem ser nocivas uma vez que, no pensamento heterodoxo, a indústria tem importância especial no processo de desenvolvimento tanto por seus retornos crescentes de escala e quanto por ser fonte e difusora de progresso tecnológico, fatores que afetam positivamente o crescimento no longo prazo do país. É importante fazer a distinção de uma desindustrialização para um movimento onde se aumenta a exportação de produtos primários, ou uma reprimarização, como o caso Brasileiro de exportação de *commodities* durante o início do século XXI, já que esse poderia servir os interesses do setor industrial caso estivesse inserido em um planejamento nacional e não representar uma ameaça intrinsecamente.²⁸

2.3.2 - Década de 1990 e seus efeitos.

O caso brasileiro durante a década de 1990 pode ser apontado como resultado de uma combinação de duas grandes motivações, a de combater a inflação como objetivo central e a de abandonar o modelo anterior de desenvolvimento que se considerava esgotado pelos governos fortemente influenciados pelo primeiro e segundo consenso de Washington. Os efeitos da valorizada taxa de câmbio do Plano Real, das altas taxas de juros, e o baixo investimento consequente, que sustentavam o regime cambial, do aumento da competição externa e interna com a abertura comercial promovida e as privatizações podem ser vistos, conforme apontam Feijó e Oreiro (2010), portanto, como diretamente relacionados ao processo de desindustrialização. Ainda sobre os efeitos do baixo investimento e mudança de modelo, Giambiagi (2011a, p.135) coloca:

“..., a indústria deixava de acompanhar os avanços tecnológicos e organizacionais em rápida propagação nas economias desenvolvidas. A retração do investimento prejudicaria particularmente a indústria de bens de capital. Se tomássemos, por exemplo, 1980 como base (100), o setor de bens de capital havia regredido, 10 anos depois, para um índice de produção física da ordem de 70.”

²⁸ Conforme Fonseca e Salomão (2017).

Devemos então acompanhar a análise realizada por Feijó e Oreiro (2010) de diversos dados relevantes, como os da tabela 12, para entender o quão profundo foi o processo na década de 1990 como, por exemplo, a participação da indústria no PIB a custo de fatores que teria se reduzido de 42,3% em 1985 para 31,4% em 1995²⁹ ou o fato de que o peso da indústria de transformação no PIB sofre redução de 32,1% para 19,7% no período de 1986 até 1998³⁰. Segundo os autores, a desindustrialização durante essa década é então inegável e só começa a se reverter quando o câmbio deixa de ser usado como âncora em 1999 e o Real deixa de estar sobrevalorizado em grande medida, fato que deverá ser analisado no capítulo seguinte.

Tabela 12 - Participação Relativa da Indústria de Transformação no Valor Adicionado (VA) e no Pessoal Ocupado (PO) em % (1980-1998)

	1980	1985	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
VA	31,3	31,6	28,6	25,7	23,8	22,7	21,6	21	20,6	20	18,2	19,1
PO	15,5	14,6	13,9	13,9	13,8	13,5	13,4	12,9	12,4			

Fonte: Feijó e Oreiro (2010) com base em Marquetti (2002, p. 121).

Vale apontar como conclusão que a desindustrialização que ocorre na década de 1990 é real e é consequência direta, mesmo que acidental, das políticas encontradas como solução para resolver o problema da inflação, que foi de certa forma um dos legados do antigo desenvolvimentismo, e também da própria indisposição do modelo de política econômica que então vigorava que não tinha interesse em desenvolver a indústria nacional, pois segundo essa visão, o próprio mercado se encarregaria disso, dadas as condições corretas que o país se encontraria após uma estabilização das variáveis macroeconômicas chave no período.

²⁹ Dados de Feijó e Oreiro (2010) p.225 com base em Bonelli (2005).

³⁰ Dados de Feijó e Oreiro (2010) p.225 com base em Feijó, Carvalho e Almeida (2005).

CAPÍTULO III – O SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO – FOCO EM CRESCIMENTO E IGUALDADE.

3.1 - O período Lula – Crescimento, estabilidade e oportunidades desperdiçadas.

3.1.1 - O primeiro mandato e os desafios da perda de confiança.

O governo Fernando Henrique não conseguiu eleger seu sucessor, apesar de seus esforços na estabilização da inflação terem sido exitosos e dos avanços na área de políticas sociais com uma ampliação da cobertura para diversos setores populares, provavelmente por ligação direta com o desempenho econômico no que tange o crescimento do país muito aquém do que se esperava, sentimento que vinha afetando os eleitores desde o estabelecimento da Nova República, mas teve ao menos mérito de conseguir manter e fortalecer a democracia durante seu governo, mesmo quando o candidato que foi anunciado vencedor era do Partido dos Trabalhadores (PT) e representava, ao menos em teoria, uma mudança clara de política da que havia sido empregada durante a década anterior

Se historicamente o PT defendia pautas diametralmente opostas ao do governo FHC, como a redução do superávit primário, limitação dos recursos direcionados a dívida pública interna, rompimento com o FMI junto de moratória da dívida externa, a eleição de 2002 e a perspectiva de assumir efetivamente o poder pela primeira vez tornou necessário que o partido fizesse uma revisão de seu plano de governo de forma que fosse possível amenizar seus pontos mais radicais, incluindo revisão sobre alguns programas importantes do plano de governo Lula, como o próprio “Fome Zero”.

Sobre essa mudança, Giambiagi (2011b, p.198) coloca: “Como é comum em partidos de esquerda que, tendo a perspectiva do poder, se aproximam do centro político, o PT foi abandonando algumas bandeiras que empunhou historicamente...”, sugerindo a inevitabilidade da conciliação do partido com os setores dominantes no sistema democrático, onde o PT passa de um discurso de ruptura com o sistema anterior para um discurso de transição moderada.

Na prática essa mudança de postura vem em resposta ao cenário de crise de confiança que se instaurava no país, motivada, como aponta Gremaud *et al.* (2017), pelo alto volume de

endividamento já no governo FHC, que preocupava o mercado financeiro nacional e internacional e inspirava uma fuga de capitais com todas suas consequências para o mercado interno, somada ainda com a perspectiva de eleição de um governo que até então sugeria políticas que sem dúvida tornariam inviável a manutenção do superávit primário que era preconizado no governo FHC.

Como se via necessário pela liderança do PT manter um ambiente nacional estável para realizar as mudanças que se consideravam essenciais na economia e na sociedade, era necessário também conquistar a confiança do mercado, eliminando o cenário de incertezas, o que foi feito com diversas declarações e medidas, sendo a “Carta ao Povo Brasileiro” lançada no meio do ano de 2002, ainda na campanha eleitoral, provavelmente a declaração mais simbólica, a qual indicava que não existia a real possibilidade de se abandonar as medidas que o mercado via como necessárias, já que elas eram passo importante para o plano de desenvolvimento que o partido tinha.

Nesse contexto, é interessante lembrar o que Sicsú (2003, p.312) aponta sobre o tripé macroeconômico para entender o que a estabilização representava em matéria de investimento e gasto público, ou até posicionamento do governo em geral, enquanto não se atingia o objetivo de forma que seja possível entender o que o primeiro governo Lula realmente representava com o tripé sendo seguido sem nenhum relaxamento:

O tripé ortodoxo-liberal busca, então, retirar do governo a sua capacidade de intervir na economia através do uso das políticas monetária, cambial e fiscal. A política monetária é delegada a um banco central, que deve tornar-se autônomo, ou independente. A política fiscal é quase anulada, já que as metas de superávits primários retiram do governo a sua capacidade de realizar gastos em investimentos e em programas sociais. A liberalização financeira, ao permitir um número ilimitado de transações com o exterior, retira a força da política cambial na medida em que as reservas do banco central serão sempre insuficientes diante do poder de ataque dos mercados financeiros doméstico e internacional.

O contexto interno foi, portanto, de continuidade de políticas restritivas, porém, o contexto externo tem características opostas e contribui para explicar porque os resultados do país durante o período não terem sido recessivos, considerando o aprofundamento das medidas restritivas. Isso porque durante o período do primeiro governo Lula tem-se um crescimento expressivo tanto do preço das *commodities* quanto do próprio crescimento mundial que somados a desvalorização do câmbio, levou a uma expansão nas exportações superior à das importações, mantendo um superávit comercial e em conta corrente durante o primeiro mandato

do presidente Lula, reduzindo aos poucos a fragilidade externa e a dívida externa líquida do país, que era problema conhecido desde a década de 1980. (Gremaud *et al.*, 2017)

A valorização contínua do Real no primeiro governo Lula, que passa de R\$/US\$ 3,08 em 2003 para R\$/US\$ 2,18³¹, tem negativos no longo prazo para a sustentabilidade das posições positivas no saldo em conta corrente, bastando problemas na conta de capitais, que também passou por momento positivo durante o período, para que houvesse novas preocupações no âmbito do Balanço de Pagamentos.

Em suma, os resultados do primeiro governo Lula devem ser considerados pelo que o mesmo se propôs, um novo governo de estabilização que não focou em crescimento, e nisso ele obteve resultados satisfatórios já que de fato a inflação foi controlada, e o crescimento do PIB teve taxa média de 3,5% a.a., taxa ligeiramente superior ao do governo FHC. O crescimento do consumo das famílias por conta das melhorias no sistema de obtenção de crédito e do aumento do salário mínimo no período também merecem nota já que, junto com o aumento das transferências diretas em programas sociais, explicam em grande parte a popularidade que o governo alcança aos poucos, e terão papel intensificado durante o segundo mandato no combate à desigualdade.

O PIB industrial, no entanto, cresce a taxas quase iguais às do PIB, situando-se em 3,4% a.a. em média³², a despeito da valorização cambial, que abala principalmente a competitividade dos produtos manufaturados no comércio exterior, e das altas taxas de juros do país que segundo Gremaud *et al.* (2017) se reduz pela metade no primeiro mandato do governo Lula em comparação com o primeiro mandato do governo FHC, mas não se reduz o suficiente para incentivar uma alta nos investimentos significativa.

O setor público, seja através de investimento público ou de reformas que estariam alinhadas com o que viria a ser o objetivo no segundo mandato, como a tributária para um modelo mais progressivo e menos complexo, também não foi um fator muito relevante durante o período por seu foco na estabilização, não podendo assim ter incentivado o desenvolvimento da indústria no país de forma direta ou com investimentos em infraestrutura.

³¹ Taxa média de câmbio comercial segundo Gremaud *et al.* (2017) p.646.

³² Ambos os dados sobre o crescimento segundo Gremaud *et al.* (2017) p.658.

3.1.2 - O segundo mandato Lula e o reencontro com o crescimento.

Se o primeiro mandato é definido por políticas de estabilização e em grande parte continuidade do período Fernando Henrique, o segundo mandato do presidente Lula representa a oportunidade de se cumprir com as promessas de um governo de desenvolvimento igualitário, com o país crescendo e a desigualdade diminuindo. Gremaud *et al.* (2017) inclusive apontam como o momento foi propício para realizar essa mudança de postura, já que a inflação e os indicadores fiscais estavam em situação positiva depois do esforço do primeiro mandato e o cenário externo ainda era muito favorável, com taxas de crescimento elevadas e taxas de câmbio estáveis, sem maiores razões para uma nova crise externa.

O primeiro indicativo de que de fato ocorreria uma mudança de postura se dá já no fim do primeiro mandato com a substituição do ministro da fazenda Antonio Palocci por Guido Mantega, que vinha de um grupo muito menos ortodoxo do que seu predecessor e teve passagem pela própria presidência do BNDES antes de assumir o cargo. A concretização de tal mudança veio através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 junto de uma nova política industrial na forma do Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), os quais marcariam o início definitivo do que alguns economistas viriam a chamar de social desenvolvimentismo como projeto nacional, onde o Estado passaria a retomar um papel ativo no investimento de forma que o investimento tivesse sua importância na participação do PIB aumentada, e a estrutura produtiva do país pudesse voltar a se desenvolver como em décadas anteriores.

O PAC era, na definição de Gremaud *et al.* (2017, p.664) “... um conjunto de ações e metas para investimentos em infraestrutura, seja pelo setor público ou privado.”, e como o próprio autor coloca, tinha metas de R\$ 500 bilhões para os próximos anos de governo, focando em certos setores que representavam gargalos para a estrutura produtiva e que poderiam gerar externalidades positivas caso endereçados, como o aumento de produtividade e consequentes aumentos na taxa de investimento, sendo que a fonte dos recursos para os projetos do PAC deveriam vir do orçamento do governo central, de estatais e do setor privado.

Dentre os setores vale destacar que além dos comuns em projetos do tipo, como transporte energia, também existiam alguns que representavam uma mudança de foco do PAC frente a outros projetos do tipo, os chamados investimentos em infraestrutura social que englobavam saneamento, habitação e outros setores que configuravam um tipo de transferência

indireta do governo para as classes mais pobres. A participação do BNDES e dos outros bancos públicos é central no período como financiadores nos investimentos, mas o envolvimento de empresas públicas, especialmente a Petrobrás, é significativo na estratégia do governo.

O PDP, por sua vez, definia as metas macroeconômicas para a ampliação da taxa de investimento, para investimento privado em pesquisa e desenvolvimento, para aumento das exportações e para o incentivo de micro e pequenas empresas, objetivos que deveriam ser alcançados com auxílio do próprio PAC e através de medidas de escala setorial, onde deveriam ser fortalecidas tanto empresas consolidadas no setor como deveria ser fomentada a competitividade. Os instrumentos para isso seriam a oferta de crédito do BNDES e desonerações fiscais para estimular o setor privado, que era essencial para ambos os projetos atingirem seus objetivos. (Gremaud *et al.*, 2017)

Apesar das dificuldades de implementar projetos de tão grande escala, especialmente dada o pouco interesse do governo em formalizar marcos regulatórios e instituições que servissem de incentivo para o investidor privado na forma de redução de incertezas em um país com alta volatilidade nas taxas de juros como o Brasil, Gremaud *et al.* (2017) apontam que houve efetivamente expansão nas taxas de investimento, e que apesar do lento progresso de ambos os planos, alguns setores, como o setor de bens de capital e automóveis, tiveram avanços na sua produção mesmo após o desempenho da indústria novamente não ter sido expressivo, com a questão da valorização do câmbio ainda servindo como entrave na competitividade e aos poucos gerando mudanças na estrutura produtiva do país. As taxas de crescimento do país vinham respondendo positivamente ao modelo mesmo existindo ressalvas sobre a ainda baixa relação investimento/PIB para sustentar um crescimento no nível que estava ocorrendo de forma contínua nos anos seguintes.

O segundo governo Lula é marcado por um fato internacional relevante, na forma da crise financeira de 2008 que afetou severamente a economia mundial, e foi afetado como se esperaria de qualquer país incluso no sistema financeiro mundial através da redução do comércio somada à queda de preços das *commodities*, e através da fuga de capitais e menor liquidez internacional. Apesar disso, os efeitos da crise no país foram relativamente mais leves do que em outros países, como aponta Giambiagi (2011b), sem uma crise no Balanço de Pagamentos, efeitos sérios sobre a inflação ou mesmo queda nos níveis de consumo e emprego como ocorreram em outras economias, tendo o país adotado uma política anticíclica que permitiu já em 2009 a retomada do crescimento econômico.

O país ter saído relativamente incólume da crise mundial demonstra que a estabilização feita no período anterior foi bem-sucedida, permitindo que houvesse a possibilidade de intensificar o uso de política fiscal e o uso do colchão de reservas internacionais que o país acumulou durante anos de superávit. Além disso, o país possuía um sistema financeiro robusto depois das reformas realizadas em governos anteriores, e que com a já citada alta taxa de juros permitiram que a política monetária fosse afrouxada sem muito esforço por parte do governo. A expansão de crédito e a intensificação do consumo das famílias foram aqui de grande importância para a retomada do crescimento, estimuladas pelas políticas fiscais e monetárias do governo no período.

O segundo governo Lula termina com taxas de crescimento médias do PIB de 4,6% ao ano, com a indústria atingindo 3,5% ao ano, o que sugere que os planos adotados tenham tido efeitos significativos, o que pode ser argumentado pela taxa de crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo média de 10,5%³³ ao ano no período. Esses efeitos não foram especificamente fortes no setor. O crescimento do consumo das famílias também é especificamente interessante, já que de certa forma foi o foco durante a gestão, tendo crescido em média 3,9% ao ano, porém, sem ter tido um ano de recessão durante o segundo mandato do presidente Lula, explicando, conjuntamente com a baixa inflação, o alto nível de emprego e a melhora na distribuição de renda por conta dos programas de transferência direta e indireta, a popularidade tão expressiva do presidente.

Mesmo com esses resultados positivos, é necessário colocar algumas questões sobre o período Lula relacionadas principalmente à sustentabilidade do modelo de crescimento aplicado por ele e de qualquer modelo de crescimento que pudesse vir a ser aplicado no futuro sem o enfrentamento de alguns problemas estruturais na economia do país, especialmente no segundo mandato onde as condições eram positivas, como Giambiagi (2011b) faz ao escrever:

Ao mesmo tempo, o Brasil de 2010 continuava sem ter resolvido velhos problemas, que o exercício de uma liderança política mais ativa poderia ter ajudado a enfrentar melhor. A taxa de investimento em 2010 foi similar à do começo do Plano Real, a poupança doméstica era muito baixa e, principalmente, em termos de perspectiva de longo prazo, protelou-se por mais 8 anos o enfrentamento, no âmbito do INSS, do desafio demográfico representado pelo fato de que a população de 60 anos ou mais, que em 2000 correspondia a apenas 13% da população de 15 a 59 anos, alcançaria, pelas projeções demográficas do IBGE (conforme a revisão de 2008), nada menos que 52% dela em 2050. E isso, sem que o Presidente mais popular da História do país tenha aceito usar sequer uma ínfima parcela do seu capital político e da sua capacidade

³³ Todos os dados de Gremaud *et al.* (2017) p.659.

de comunicação para lidar com o que talvez fosse o maior desafio do país a longo prazo.

3.1.3 - Resultados do período Lula e da mudança de modelo de desenvolvimento.

O governo Lula como um todo representou o reencontro do povo brasileiro com um crescimento mais expressivo na economia do país, porém, de forma diferente das décadas anteriores já que agora parecia haver uma genuína preocupação sobre como essa riqueza gerada iria ser distribuída nas diferentes camadas da população enquanto no período de forte industrialização o aumento da concentração de renda foi notório e uma das razões para as críticas ao modelo do antigo desenvolvimentismo. Gremaud *et al.* (2017) apontam as principais razões para essa melhora na distribuição: i) a diminuição das taxas de inflação que tem efeitos perversos sobre as classes mais pobres; ii) o aumento das coberturas sociais, principalmente com o aumento notável das transferências diretas e indiretas de renda do governo e; iii) o próprio crescimento econômico.

O crescimento, aliando o investimento com o consumo das famílias, possibilitado justamente por essa melhor distribuição de renda, é apontado por alguns autores como um novo modelo econômico ligado a um social desenvolvimentismo onde se teria um círculo virtuoso de ampliação de renda das famílias que levaria a um aumento da demanda, que por sua vez levaria a um aumento de investimento e produtividade que alimentaria o reinício do processo. Gremaud *et al.* (2017) apontam que enquanto se faziam presentes os fatores de melhores políticas de distribuição de renda e acesso ao crédito, a consolidação do setor industrial que também é fator necessário é mais complexa por conta da baixa taxa de investimento alcançada mesmo depois dos esforços do PAC e do PDP, e da historicamente baixa poupança privada no país.

Outro problema que merece destaque para a questão do setor industrial é o do câmbio que se apreciou consideravelmente durante o período Lula, fechando a taxa média de câmbio R\$/US\$ em 1,76 em 2010³⁴, processo que gerou complicações para a estrutura produtiva brasileira como um todo, mas especialmente para os setores de maior intensidade tecnológica que são essenciais para o aumento de produtividade do modelo com sua difusão de novas tecnologias. Podemos ver na tabela 13 que o todos os produtos industriais perdem espaço nas exportações e ganham nas importações, movimento contrário ao dos produtos não industriais.

³⁴ Gremaud *et al.* (2017) p.646.

Tabela 13 – Exportação e importação de produtos industriais, por intensidade tecnológica.

Exportação	2003		2006		2010	
	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %
Total	73.084,14	100,00%	137.469,70	100,00%	201.915,29	100,00%
Produtos Industriais (*)	58.504,36	80,05%	107.319,90	78,07%	128.350,14	63,57%
Indústria de alta e média-alta tecnologia (I + II)	21.829,37	29,87%	41.767,70	30,38%	45.614,56	22,59%
Indústria de alta tecnologia (I)	5.134,90	7,03%	9.364,25	6,81%	9.315,80	4,61%
Indústria média-alta tecnologia (II)	16.694,47	22,84%	32.403,45	23,57%	36.298,76	17,98%
Indústria média-baixa tecnologia (III)	13.394,28	18,33%	27.252,46	19,82%	29.417,39	14,57%
Indústria de baixa tecnologia (IV)	23.280,71	31,85%	38.299,74	27,36%	53.318,18	26,41%
Produtos não industriais	14.579,78	19,95%	30.149,80	21,93%	73.565,15	36,43%
Importação	2003		2006		2010	
	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %
Total	48.325,65	100,00%	91.349,48	100,00%	181.648,68	100,00%
Produtos Industriais (*)	40.536,64	83,88%	75.068,81	82,18%	159.102,73	87,59%
Indústria de alta e média-alta tecnologia (I + II)	30.417,80	62,94%	54.514,44	59,68%	111.095,25	61,16%
Indústria de alta tecnologia (I)	10.431,30	21,59%	21.203,36	23,21%	35.813,18	19,72%
Indústria média-alta tecnologia (II)	19.986,50	43,36%	33.311,09	36,47%	75.282,07	41,44%
Indústria média-baixa tecnologia (III)	6.799,83	14,07%	14.338,77	15,70%	34.129,21	18,79%
Indústria de baixa tecnologia (IV)	3.319,00	6,87%	6.215,60	6,80%	13.878,27	7,64%
Produtos não industriais	7.789,01	16,12%	16.280,68	17,82%	22.545,94	12,41%

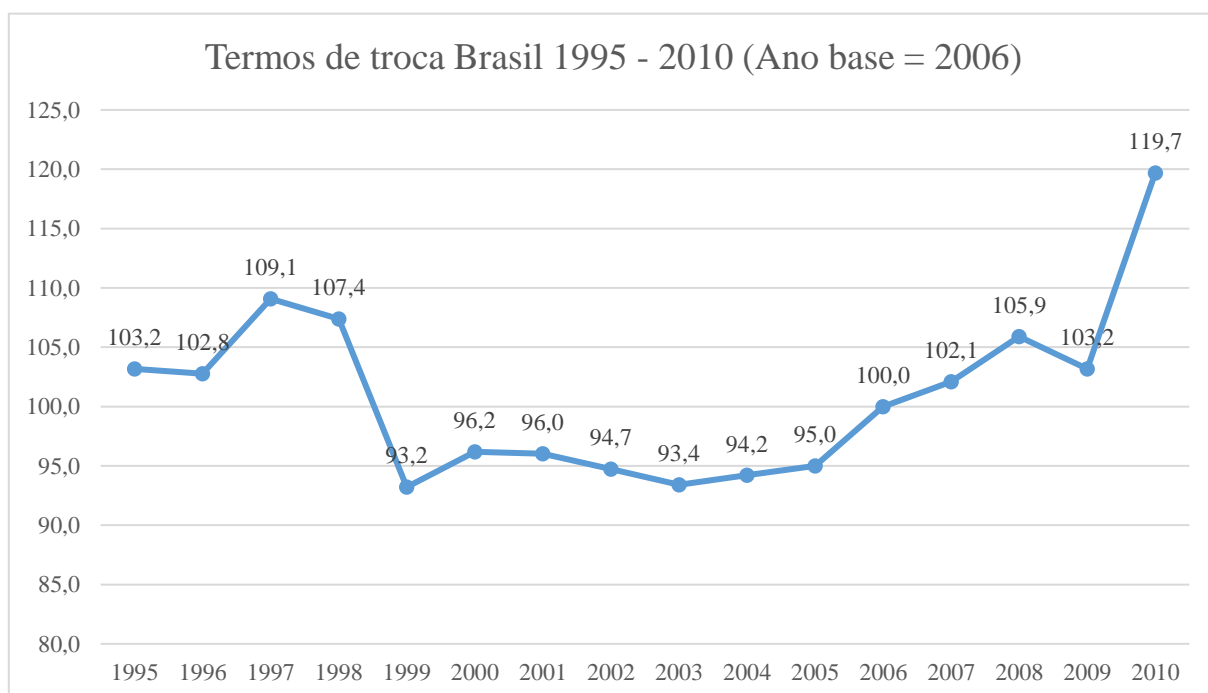
(*) Classificação extraída de: OECD, Directorate for Science, Technology and Industry, STAN Indicators, 2003.

Fonte: Gremaud *et al.* (2017, p.669) com base em dados de Secex/MDIC.

Não é exagero apontar que o governo Lula, apesar de seus muitos méritos, não foi bem-sucedido em retomar a competitividade do setor industrial e permitir que o país voltasse a acompanhar a fronteira tecnológica mundial, caindo de certa forma nos mesmos problemas de seu antecessor: uma taxa de câmbio muito valorizada para permitir competitividade externa e uma taxa de juros muito alta para sustentar a atratividade necessária para uma alta taxa de investimento interna, deixando o ótimo contexto internacional e a melhora nos níveis dos termos de troca no país, como mostra a figura 1, escaparem sem maior proveito do que o acúmulo de reservas internacionais, tendo o PIB industrial crescido em média 3,5% no segundo mandato

Lula³⁵, mas majoritariamente nas indústrias relacionadas aos recursos naturais. Além disso, a falta de aumentos de produtividade na indústria de transformação dificulta o aproveitamento dos ganhos de escala tradicionalmente ligados ao progresso técnico nessa área, que eram esperados no modelo adotado pelo governo Lula.

Figura 1 – Termos de troca Brasil 1995-2010



Fonte: Elaboração própria com base em dados da FUNCEX.

3.2 - O governo Dilma – A tentativa de intensificação do projeto.

3.2.1 - As oportunidades e desafios de um governo pós-Lula.

Diferente de seu antecessor, Lula conseguiu, por conta de sua popularidade recorde no fim de seu governo, eleger sua sucessora de forma que o PT continuasse no poder no país e escolheu sua Ministra-Chefe da Casa Civil como melhor opção para dar continuidade e aprofundamento no novo modelo de desenvolvimento que se iniciou no seu segundo mandato. A escolha não era ilógica uma vez que Dilma havia tido participação importante no governo,

³⁵ Gremaud *et al.* (2017) p.659.

principalmente a partir de 2005, e acompanhava de perto o PAC, de forma que tinha conhecimento sobre os objetivos desse novo modelo.

Antes de analisar as medidas propriamente ditas, vale ressaltar que o cenário externo, que foi um dos fatores de destaque do governo Lula até 2008, era um fator espinhoso para o governo Dilma já que passava por um cenário de incerteza ainda por certos reflexos da crise financeira que havia ocorrido. Gentil (2016) cita retração da atividade econômica da Zona do Euro, a desaceleração no crescimento chinês e a queda dos preços dos *commodities*, que foram de grande importância na pauta exportadora do governo anterior, como fatos importantes para explicar parte da perda de dinamismo na economia nacional.

Ao assumir o governo em um contexto de indicadores macroeconômicos estáveis e alta popularidade do seu antecessor, para garantir capital político Dilma tinha em mãos o problema de como manter o modelo de crescimento do governo anterior se as taxas de investimento e os ganhos de produtividade não estavam crescendo para manter o círculo virtuoso em atividade, longe de ser um problema de trivial resolução. A resposta escolhida foi intensificar a ação do Estado com um aprofundamento de medidas similares ao PAC e o PDC, ou como apontam Gremaud *et al.* (2017, p.690):

“Houve uma grande preocupação em recuperar a competitividade da indústria nacional, que se fez tanto por meio de políticas creditícias, controle de preços, compras governamentais, desonerações tributárias, intervenções cambiais, entre outros, revelando um forte ativismo estatal.”

A política macroeconômica do período, que ficou conhecida como Nova Matriz Macroeconômica, tinha raízes no problema explicitado no parágrafo anterior e, portanto, foco em assegurar o crescimento nacional, se valendo do Estado como instrumento para tal, mesmo que fosse ligeiramente mais leniente com a inflação, escolha política não muito comum desde os anos finais do antigo desenvolvimentismo mas que era na realidade uma intensificação dos anos finais do governo Lula. (Gremaud *et al.* 2017)

Entre as medias havia uma tentativa de reduzir a taxa básica de juros tendo a Selic passado de 12,5% em 2011 para 7,25% em 2013 em termos nominais³⁶, de forma que fosse possível estimular o investimento e o mercado creditício, manter o câmbio sem maiores valorizações de forma que a indústria não fosse ainda mais afetada por perdas de competitividade frente ao resto do mundo, implementar novos planos ou intensificar planos antigos de

³⁶ Pinto *et al.* (2016) p.21.

investimento público e incentivos em investimento como o PAC II, e realizar controles de preços em diversos preços importantes através das estatais de forma que servisse duplamente como controle para a inflação e incentivo para alguns setores que se beneficiavam dos preços menores. (Gremaud *et al.*, 2017)

Os planos referentes especificamente à retomada do investimento, sobretudo os que focavam no setor industrial, merecem análise especial por mesmo em um momento de intensificação da atividade estatal serem mormente focados em incentivar o investimento privado ao mesmo tempo que reduziam o investimento público, que teve taxa média no período 2011-2014 de 0,8% frente os 15% de taxa média do segundo governo Lula entre 2007-2010³⁷, através de medidas como as que Gremaud *et al.* (2017) p.696 aponta:

“... como a desoneração da folha de pagamentos para ganhar competitividade, a redução de impostos, o crédito subsidiado, as compras diretas, a possibilidade de diferenciais de preços entre produtos nacionais e importados nas compras governamentais, as exigências de percentuais mínimos de componentes nacionais em compras do Estado (por exemplo, nas plataformas de petróleo e na indústria naval), entre outras.”

Os resultados dessas políticas, principalmente as de desoneração pelo Estado já que foram discutivelmente as mais intensivas e recorrentes, não foi o esperado na medida que a taxa média de investimento do setor privado se manteve em 2,2% para o período do primeiro governo Dilma contra os 8,3% do segundo governo Lula³⁸, isso porque segundo Gentil (2016) as desonerações ocorreram sem a garantia de nenhuma contrapartida do setor privado na forma de elevação de investimento, geração de emprego ou qualquer proteção social, e em um cenário que Pinto *et al.* (2017) apontam como adverso para o investimento privado, pois estava ocorrendo desaceleração cíclica e um cenário externo deteriorado. A própria formação bruta de capital fixo ficou em níveis mais baixos do que no segundo governo Lula, como mostra a tabela 14, demonstrando que a decisão de estimular o investimento pelo canal da oferta, ignorando o canal da demanda com o investimento estatal, pode ter sido equivocada para o momento que a economia vivia.

³⁷ Pinto *et al.* (2017) p.8.

³⁸ Pinto *et al.* (2017) p.8.

Tabela 14 - Variação real da FBCF e seus componentes

Variação real da FBCF e seus componentes (Variação média anual %)		
Categoria	2007-10	2011-14
FBCF	10	2,2
FBCF - Administração Pública	15	0,8
FBCF- Privado	8,3	3,1
FBCF- Estatais Federais	23,9	-1,2
FBCF- Petrobras	29,4	-1,4

Fonte: Pinto *et al.* (2007, p.9)

Outro efeito das políticas adotadas foi o de deterioração da situação fiscal do país, que mesmo com a flexibilização do tripé macroeconômico ainda precisava cumprir metas fiscais e teve que utilizar do que Gremaud *et al.* (2017) chamam de “artifícios contábeis” para manter o superávit primário que foi diminuindo até se tornar negativo no fim do primeiro governo Dilma.

Além das contas públicas, a inflação também foi um indicador macroeconômico que se deteriorou ao longo do governo Dilma, uma vez que os baixos níveis de desemprego, que atingiu 5% em 2014 em uma situação praticamente de pleno emprego³⁹, somados ao aquecimento da economia pelo lado da demanda e uma incapacidade de resposta pelo lado da oferta levaram a uma inflação que ficava sempre na banda superior da meta de inflação, por vezes superando-a. (Gremaud *et al.*, 2017)

3.2.2 - Resultados do período Dilma.

O governo eleito para suceder o presidente Lula viria naturalmente com altas expectativas por conta dos bons resultados do mesmo, e o governo Dilma desde o início flertou de forma ambiciosa com a ideia aprofundar o modelo de desenvolvimento iniciado por seu antecessor de forma que o Brasil voltasse a se livrar das amarras do subdesenvolvimento, porém, os resultados do período não foram suficientemente positivos para atingir as expectativas. Para começar, a medida mais básica na forma do PIB já reflete o desempenho fraco da economia com uma taxa de crescimento média anual de 1,59%, e a indústria, que era um dos focos das políticas para o período, teve desempenho ainda pior com taxas de crescimento anual de 0,4% e alternando entre anos de crescimento baixo positivo e leve recessão.⁴⁰

³⁹ Gremaud *et al.* (2017) p.698.

⁴⁰ Dados de Gremaud *et al.* (2017) p.707.

Gremaud *et al.* (2017) sugerem que esse resultado da indústria seja em parte devido ao fato dos ganhos de produtividade do período terem sido insuficientes, apesar das políticas públicas de incentivo, pois houve taxas baixas de investimento: a taxa de investimento no período ficou em torno de 20%, enquanto a de poupança doméstica 15%,⁴¹ além o cenário de incerteza por causa das mudanças constantes nas políticas públicas. Além desses fatores que afetam os ganhos de produtividade, os fatores já conhecidos no país também não foram resolvidos, como o alto custo de insumos, a taxa de câmbio valorizada, a infraestrutura deficiente e o baixo nível de capacitação do capital humano.

O crescimento dos salários e os baixos níveis de desemprego são talvez os fatores que sejam mais positivos no governo Dilma, além de mais condizentes com o modelo social desenvolvimentista, uma vez que possibilitaram uma continuidade mesmo que em intensidade bem menor por conta do baixo crescimento no período, do avanço dos indicadores sociais no período junto da continuidade da expansão da transferência de renda como aponta Gentil (2016).

No que tange à situação do comércio exterior também não se tem muitos pontos positivos no período: o saldo em transações correntes que já era negativo em 2011 se deteriorou continuamente durante o período e o Balanço de Pagamentos acompanhou o movimento sendo mantido positivo somente por conta do bom desempenho da conta capital e financeira, tendo as reservas ficado ligeiramente superiores no fim do período por conta disso. A participação da indústria nas exportações foi outro ponto negativo, com a competitividade da indústria no mercado mundial cada vez menor e o fraco desempenho dos principais compradores de produtos industriais brasileiros, a pauta de exportação brasileira atinge quase 50% de produtos primários no fim do período, sugerindo o que alguns economistas chamam de “reprimarização da pauta de exportações”. (Gremaud *et al.*, 2017)

Pode se dizer então que o período Dilma fica marcado por algo parecido com uma estagflação com alguns ganhos sociais, mas longe do que foi o governo de seu antecessor, tanto em termos de resultados em geral quanto em termos de popularidade e capital político, e com o agravante de ter deteriorado tanto as finanças públicas quanto a situação externa do país sem ter alcançado efetivamente os objetivos que se propôs ao iniciar seu governo.

3.3 - O novo desenvolvimentismo, suas facetas e seus resultados.

⁴¹ Dados de Gremaud *et al.* (2017) p.705.

3.3.1 - Um olhar sobre o novo desenvolvimentismo – O novo modelo em oposição ao antigo modelo.

Como apontado ao analisar os governos brasileiros do século XXI, tanto o segundo governo Lula quanto o governo Dilma apostaram em um novo modelo para o crescimento do país, abandonando o período de reformas neoliberais que se iniciou na década de 1990 e retomando os compromissos do modelo desenvolvimentista anterior, mas com outra abordagem e objetivos adicionais além do crescimento propriamente dito, constituindo o que fica conhecido por novo desenvolvimentismo. Cepêda (2012, p.7) coloca em perspectiva o alcance do desenvolvimentismo em geral ao colocar:

“Temos assim uma onda longa (o desenvolvimentismo), duas grandes fases (velho e novo-desenvolvimentismo) e três ondas curtas, oscilando no espectro democrático ou não democrático (nacional-desenvolvimentismo com democracia, nacional-desenvolvimentismo autoritário e o atual novo-desenvolvimentismo). Nesse cenário, é possível reconhecer que o desenvolvimentismo tornou-se um projeto amplo, com faces contraditórias e permitindo a construção de mais que um único pacto no maciço bloco desenvolvimentista.”

Antes de entender o novo desenvolvimentismo em si é necessário entender os motivos para uma retomada do projeto desenvolvimentista para dar continuidade ao que Cepêda chama dessa onda larga, e eles se encontram no primeiro governo Lula com a retomada do crescimento com superávit nas contas externas propiciado pelo *boom* das *commodities* que segundo Feijó & Finello (2017), permitiu o sentimento de superação de uma “era de instabilidade” e a retomada da discussão de um desenvolvimentismo que se adaptasse ao cenário atual do país. Ainda segundo as autoras, essa nova onda do desenvolvimentismo pode ser dividida entre duas grandes correntes teóricas distintas que representam a mudança de modelo: os novo desenvolvimentistas e os social-desenvolvimentistas.

O principal componente comum de ambas as correntes é o que caracteriza as mesmas como um desenvolvimentismo novo em oposição ao que ocorreu no século anterior, que é a maior importância relativa da melhor distribuição da renda em contraste com a preocupação pura em crescimento econômico para escapar do subdesenvolvimento, sendo contraste entre o novo e o velho desenvolvimentismo muito bem caracterizado por Cepêda (2012) ao colocar que “o *mote crescer primeiro para distribuir* depois não é acidental, mas uma metáfora exemplar do compromisso e custos sociais necessários no projeto de desenvolvimento” sugerindo justamente que o antigo desenvolvimentismo tinha suas prioridades muito bem definidas na maturação da indústria e no crescimento, mas que essas foram insuficientes para ultrapassar a

condição de subdesenvolvimento, o que o desenvolvimentismo novo pretende realizar, promovendo um desenvolvimento inclusivo.

Essencialmente é necessário entender que não se foi abandonada de maneira alguma a preocupação com o desenvolvimento de um sistema industrial maduro, inclusive esse continua tendo papel de destaque nas novas correntes de pensamento e o investimento é variável chave em ambas correntes, como mostra Feijó & Finello (2017), mas agora o protagonismo do crescimento é dividido com a sustentabilidade desse crescimento, tanto em termos sociais com a distribuição de renda quanto em termos de permitir o crescimento no longo prazo, evitando o chamado crescimento *stop-and-go*. Bresser-Pereira (2016a) sugere que o desenvolvimentismo clássico tem lugar nos países pré-industriais com o modelo de substituição de importações, enquanto o novo desenvolvimentismo é voltado justamente para países que se encontram na situação do Brasil, de renda média e revolução capitalista já completa.

Sobre a corrente do social-desenvolvimentismo podemos afirmar que a mesma tem muitos elementos comuns com a política aplicada no país na última década com um foco no mercado interno e no chamado consumo de massas, baseando o crescimento da economia no aumento do nível de emprego e no maior acesso ao mercado creditício, configurando, portanto, uma estratégia de *wage-led growth*, onde o padrão de consumo da sociedade vai evoluindo na medida em que essa passa a poder consumir mais do que somente as necessidades básicas. Fica claro nesse modelo a importância não só da distribuição de renda, já que essa limitaria o mercado de bens duráveis, mas também da adaptação da estrutura produtiva do país de forma que houvesse progresso técnico, e subsequentes ganhos de produtividade que permitissem os aumentos no consumo via aumento de salários, e também de forma que não fosse necessário que a demanda fosse atendida por importações que poderiam gerar restrição externa. (Feijó & Finello, 2017)

A outra fonte de expansão da economia nessa corrente seria justamente o investimento em infraestrutura com liderança do setor estatal, tanto de forma direta quanto criando incentivos para que o setor privado participasse do processo, e na forma de infraestrutura econômica e infraestrutura social, sendo a primeira diretamente ligada ao processo de adaptação da cadeia produtiva nacional e a segunda focada nas condições de vida da população de forma que as externalidades geradas por esse tipo de investimento permitissem maiores ganhos de produtividade no futuro, além de, claro, ganhos sociais condizentes com a própria proposta do social-desenvolvimentismo. Sobre essa adaptação da estrutura produtiva, podemos entender o

processo como uma nova tentativa de gerar encadeamentos para frente e para trás, inclusive utilizando o setor de *commodities* por sua posição vantajosa no contexto atual, e estimular a inovação na indústria nacional, já que somente com os ganhos de produtividade no longo prazo poderemos ter a viabilidade do círculo virtuoso de crescimento consumo-investimento. (Feijó & Finello, 2017)

O novo desenvolvimentismo, por sua vez é, como apontam Feijó & Finello (2017) voltado para um propulsor do crescimento completamente diferente do social-desenvolvimentismo, considerando o mercado externo como alvo em uma estratégia na linha de um *export-led growth* onde a exportação teria influência direta na taxa de investimento do país, que por sua vez responderia afetando tanto a capacidade produtiva quanto a disponibilidade de capital sendo todos os três fatores determinantes no crescimento do longo prazo, e segundo o modelo impossíveis de coexistir com um crescimento via aumento de salário para consumo já que esse reduziria as taxas de lucro no conflito distributivo. O mecanismo de crescimento seria o investimento das firmas que percebem uma oportunidade com o câmbio desvalorizado, o qual gera tanto um aumento na produtividade quanto na competitividade das firmas, que leva a um aumento nas exportações que por sua vez permitiria uma maior dinamização do mercado interno e de trabalho.

Em um modelo onde a demanda externa é tão importante, é razoável afirmar que a taxa de câmbio é variável chave e de fato ela tem atenção especial, já que em um cenário de sobrevalorização, as empresas não teriam condições e nem incentivos de competir com as do resto do mundo, sendo assim é necessário que o governo atue para estabelecer o um câmbio no nível que permita essa competitividade e caso não o faça, o país corre riscos sérios de sacrificar não só seu crescimento como o próprio processo de industrialização que esse passou. Nesse modelo, a taxa de câmbio tende a uma sobrevalorização crônica por conta de um fator estrutural na figura da doença holandesa, que será abordada de forma mais detalhada na seção seguinte, e por conta de diversas políticas equivocadas. (Bresser-Pereira, 2016b)

Ainda sobre esse modelo, Bresser-Pereira (2016b) coloca que é essencial que os cinco preços macroeconômicos (sendo eles taxa de juros, taxa de lucro, taxa de câmbio, taxa de salários e a inflação) estejam corretos para que o crescimento seja sustentável, de forma que também não seja possível realizar o que o autor chama de populismos fiscais ou cambiais, utilizando o gasto público de forma irresponsável para resolver alguma insuficiência de demanda que não existe ou utilizando o câmbio como forma de ancorar a inflação. A

preocupação com a redução da desigualdade, segundo Bresser-Pereira (2016a), estão relacionadas com a redução da taxa de juros, que também afeta a questão do investimento, mas principalmente na atuação do Estado para garantir um sistema de bem-estar social financiado por um sistema tributário progressivo e uma preocupação com a garantia de um salário mínimo de níveis razoáveis.

Parece ficar claro pelas políticas explicitadas que o caminho escolhido pelos últimos governantes do país foi muito mais próximo do que foi definido como social-desenvolvimentismo do que do novo desenvolvimentismo, apesar de ser possível argumentar que foi uma versão deturpada do mesmo, principalmente se considerado o baixo investimento público no governo Dilma e a pouca preocupação com as políticas industriais em geral, com as que foram aplicadas não tendo o efeito necessário no que tange os ganhos de produtividade para possibilitar efetivamente o crescimento pela via de consumo de massas. Para fortalecer esse argumento da opção pelo social-desenvolvimentismo, vemos pouca preocupação com manter os cinco preços macroeconômicos em níveis aceitáveis, em especial com a taxa de câmbio que, exceto pelo início do primeiro governo Lula, esteve em patamares muito valorizados para permitir a competitividade da indústria nacional, tendo as exportações sido ancoradas basicamente nas *commodities*.

3.3.2 - A falha no social-desenvolvimentismo e a questão da doença holandesa.

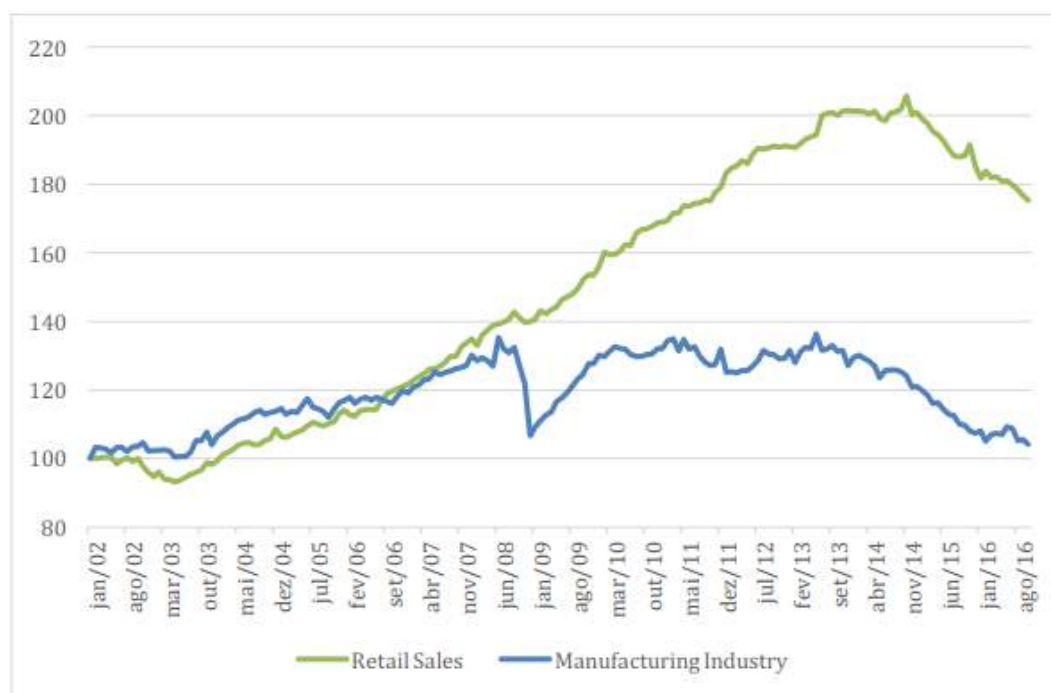
Apesar da possibilidade de argumento de que o modelo não foi corretamente aplicado, é inegável que os objetivos do social-desenvolvimentismo não foram alcançados no país, começando pelo crescimento econômico, que como já apontado anteriormente, retomou os baixos níveis durante o governo Dilma, mas também incluindo o próprio desempenho da indústria nacional que não só perdeu competitividade externa, mas também perdeu espaço no mercado interno por conta do aumento das importações, como aponta Bresser-Pereira (2016b). Sicsú, Paula e Michel (2005) já apontam durante o primeiro governo Lula a possibilidade de que políticas sociais, como as que foram foco durante todo o período do PT no governo, isoladas da retomada do crescimento podem não só se revelar incapazes de garantir uma melhor distribuição de renda como também podem se tornar somente políticas assistencialistas, demonstrando que até os avanços chave do social-desenvolvimentismo na área social podem acabar não tendo sido tão efetivas no longo prazo caso não seja possível retomar o crescimento nos próximos anos.

Os novo desenvolvimentistas sugerem, como em Bresser-Pereira (2016b), que a grande falha do modelo não foi consequência necessariamente de uma má aplicação desse, mas sim de que em um momento como o do *boom* de *commodities*, que dava condições para o aumento do salário que iniciaria o círculo virtuoso social-desenvolvimentista, deveria necessariamente se ter a preocupação com a taxa de câmbio para que se evitasse a doença holandesa e com a redução da taxa de juros para níveis mais aceitáveis, de forma que permitisse que as empresas brasileiras investissem no setor exportador, dando condições de existência para o já explicitado mecanismo novo desenvolvimentista de crescimento, já que, caso contrário, o que necessariamente iria ocorrer é que as empresas não se sentiriam incentivadas a investir, mesmo com qualquer investimento público, já que política industrial não seria substituta para a taxa de câmbio competitiva e taxa de juros baixa que garantiriam o lucro, e o mercado interno seria capturado pelo setor estrangeiro como demonstrado pela diferença entre vendas no varejo e produção física da indústria na figura 2.

A doença holandesa é na definição de Bresser-Pereira (2016b):

“... a sobrevalorização de longo prazo da taxa de câmbio causada pelo fato de que o país dispõe de recursos naturais abundantes e baratos, que se beneficiam de rendas ricardianas e, assim, podem ser exportados com lucro satisfatório a uma taxa de câmbio substancialmente mais apreciada do que aquela que torna competitivas as empresas de bens e serviços comercializáveis não *commodity* que utilizam tecnologia no estado da arte mundial.”

Figura 2 – Produção física da indústria manufatureira (em azul) e vendas no varejo (em verde): 2002-2012 (Janeiro 2002 = 100)



Em outras palavras, em um país que sofre com doença holandesa existem duas taxas de câmbio, uma de equilíbrio corrente que é a que permite que as *commodities* sejam exportadas com lucro, e a de equilíbrio industrial, em geral em patamar muito mais desvalorizado, que permitiriam que as indústrias exportassem com lucro satisfatório. O papel do estado seria justamente fazer com que a taxa de câmbio se estabilizasse no nível de equilíbrio industrial. A doença holandesa é, então, um dos fatores que gera o que o autor chama nesse mesmo texto de tendência de sobrevalorização cíclica, sendo um fator estrutural que depende da presença de recursos naturais abundantes e baratos.

A questão é relevante para a discussão do cenário atual do país se considerarmos o que Bresser-Pereira (2017) aponta sobre os efeitos da não neutralização da doença holandesa ou das outras políticas que também geram sobrevalorização na taxa de câmbio (nominalmente os déficits por uso de poupança externa, a âncora cambial para a inflação e a alta taxa de juros que atrai capital estrangeiro), que age diretamente sobre o crescimento do país, podendo levar a uma estagnação, e sobre o setor industrial, causando uma rápida desindustrialização precoce e nociva para o crescimento no longo prazo.

A neutralização desse fator estrutural de valorização da taxa de câmbio é feita através de, como propõe Bresser-Pereira (2016b), um imposto sobre a exportação de *commodities* que corresponda à diferença entre o equilíbrio corrente e o equilíbrio industrial, de forma que o custo da *commodity* irá aumentar e os produtores vão reduzir a oferta na taxa de câmbio atual, permitindo que o mercado faça uma depreciação natural da taxa até o equilíbrio industrial, que depende do custo dos bens e serviços comercializáveis que não entram na categoria de *commodities* e das relações de troca desses bens. Vale apontar que esse imposto não geraria prejuízos para os exportadores dos *commodities* como aponta Bresser-Pereira (2018), uma vez que os produtores pagariam no imposto exatamente o mesmo valor que ganhariam com a própria desvalorização da taxa de câmbio.

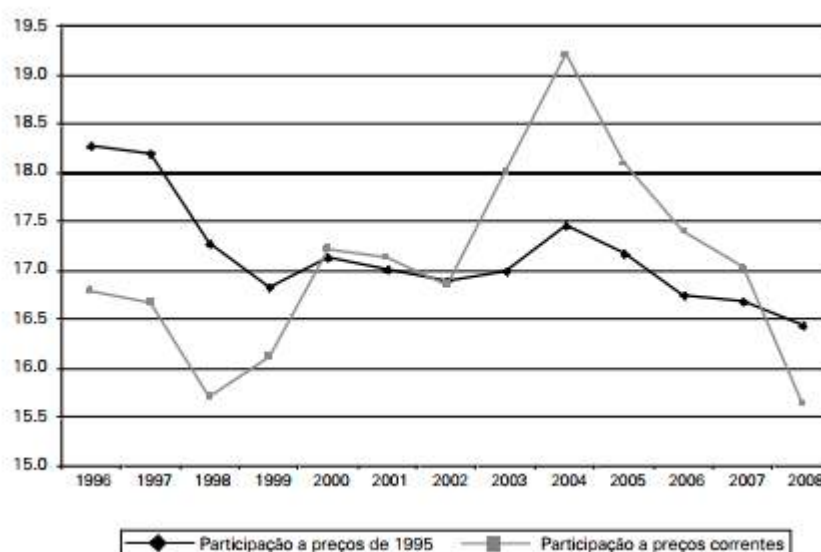
Um importante detalhe para entender o sucesso da indústria brasileira durante o antigo desenvolvimentismo é que a doença holandesa foi neutralizada com sucesso, mesmo que talvez sem essa intenção, ao adotar em 1967 uma tarifa sobre a importação de manufaturados e um subsídio para a exportação dos mesmos, ambos no patamar de 45%, o que permitiu que as exportações de manufaturados no país passassem de 6% das exportações em 1965 para 62% em 1990 onde a abertura comercial removeu essas políticas. (Bresser-Pereira 2018)

3.3.3 - Nota final sobre a desindustrialização.

Complementando a discussão sobre a desindustrialização iniciada no capítulo anterior, independente da validade da teoria novo desenvolvimentista que apontou os erros na gestão da política econômica, o período do governo Lula e Dilma representou a continuidade de uma tendência perigosa para a indústria brasileira, onde o PIB cresceu em taxas superiores do que às da indústria de transformação (excetuando os anos de 2003 e 2004) como aponta Feijó & Oreiro (2010), além de ter uma perda na participação do valor adicionado da indústria de transformação no PIB praticamente constante durante o período 1996-2008, como mostra a figura 3.

Além disso, Cano (2012) aponta que o peso das exportações de produtos manufaturados caiu de 60% em 2000 para apenas 36,7% em 2011, com os semi-industrializados também em curva descendente segundo o autor. A pauta importadora também assume uma modificação em sua estrutura, com os bens de consumo duráveis crescendo 9,6 vezes no período 2002-2011 e os de bens de capital e intermediários crescendo respectivamente 4,1% e 4,3%, ambos somente ligeiramente abaixo do crescimento das importações em geral do período, e o autor ainda aponta que esse movimento gera a quebra de diversos elos na cadeia produtiva e inibe o investimento normal do setor privado.

Figura 3– Participação do Valor Adicionado da Indústria de Transformação a preços de 1995 (1995 a 2008)



Fonte: Feijó & Oreiro (2010, p.229)

O ponto final recai sobre o fato de que independente da vertente do novo desenvolvimentismo assumida, a indústria tem importância vital no crescimento no longo prazo da economia, e fica claro que os esforços para impedir o processo de desindustrialização dos governos do período 2002-2014 foram suficientes no máximo, e talvez de forma generosa, para desacelerar esse processo durante alguns anos, mas com a aceleração do mesmo no fim do período analisado. O movimento de reprimarização da pauta exportadora e captura dos mercados internos pelo setor estrangeiro não parece ser a evolução natural da estrutura produtiva para o crescimento do país, como alguns podem sugerir, mas resultado de uma inabilidade de reconhecer e aplicar as medidas necessárias que permitiriam a sustentabilidade desse setor e do crescimento no longo prazo.

Com erros de idealização e condução de política econômica ou não, parece ser possível afirmar que o novo desenvolvimentismo que foi aplicado falhou em apresentar o que se propôs, seja em questão de crescimento sustentável, seja em questão de melhoras na distribuição, ou seja, em questão de uma estrutura produtiva adaptada que permite ganhos de produtividade constantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor industrial brasileiro passou por profundas mudanças durante o século XX, passando em praticamente seis décadas de quase inexistente para de grande relevância, com a produção do setor industrial atingindo o ponto mais alto na história do país, no PIB e na pauta exportadora nacional, o investimento atingindo patamares inéditos e o crescimento do país entre os maiores do mundo.

O desenvolvimentismo, claro, tem papel essencial nesse processo não só como base teórica que orienta e justifica as decisões de política econômica, mas também como base ideológica que guia os interesses de todas as classes da população nesse período, seja durante governos democráticos ou governos autoritários.

A experiência desenvolvimentista dos países latino-americanos foi diferente da ocorrida nos países asiáticos, tendo esses últimos em geral mais sucesso do que os primeiros por diversos fatores, alguns inclusive exógenos ao modelo desenvolvimentista como o caso sul-coreano de forte auxílio externo dos EUA durante a aplicação das políticas, mas é possível afirmar que todos os países que adotaram o modelo passaram por um processo de industrialização em algum nível.

Brasil, Argentina e México foram os casos de países latino-americanos mais bem-sucedidos em criar um sistema industrial maduro e diversificado, mas nenhum dos três conseguiu replicar o sucesso da Coreia do Sul ou Japão de realizar a transição para uma economia com um sistema de inovação que apoiasse a indústria e permitisse que se aumentasse o nível de complexidade dos bens exportados e que os avanços tecnológicos se traduzissem em ganhos de produtividade e aumento de renda per capita em níveis suficientemente altos, ou, em outras palavras, nenhum dos países latino-americanos conseguiu efetivamente escapar do subdesenvolvimento, como foi o caso de alguns países asiáticos durante o século XX, sustentando a ideia de que o modelo já havia se esgotado sem apresentar os resultados desejados, sugerindo a necessidade de novos modelos para o desenvolvimento nacional.

Essa necessidade, combinada com a mudança no *mainstream* do pensamento econômico, ditou a mudança de política durante a década de 1990 para uma política neoliberal que estivesse alinhada com o consenso de Washington, abrindo espaço para políticas de estabilização macroeconômicas focadas em eliminar a inflação e gerar superávits primários, mas que em

última instância levaram também a um crescimento inferior ao das décadas anteriores e a uma reversão do processo de industrialização, também chamado de desindustrialização, que significava uma perda de importância relativa do setor industrial.

A desindustrialização no país é causada principalmente pela incapacidade das empresas brasileiras de competir com as estrangeiras no âmbito externo e no interno, uma vez que essas estrangeiras capturam o mercado interno com a abertura desregulada da década de 1990, sendo a taxa de câmbio altamente valorizada e a taxa de juros alta para os padrões internacionais os dois principais motivos nocivos ao desempenho da indústria nacional. A falta de uma política industrial consciente e de apoio macroeconômico para a indústria nacional não é surpreendente dentro do modelo neoliberal, e mesmo que seja possível afirmar que a desindustrialização não foi exatamente um objetivo direto do modelo também é verdade que não é uma preocupação para os economistas que defendem tal modelo, já que o mercado não considerou as empresas competitivas o suficiente para sobreviverem. Portanto, seria natural que as mesmas deixassem de existir.

O período seguinte, de 2003 até 2014, representa uma mudança no foco com políticas que se encaixariam no que viria a ser conhecido como novo desenvolvimentismo, ou mais especificamente em um social desenvolvimentismo preocupado com os salários e com a distribuição de renda, que supostamente possibilitaria o crescimento econômico das décadas anteriores de forma limpa, ou seja, sem recorrer ao endividamento externo ou à inflação, e de forma distributivamente responsável.

Se os resultados sociais e econômicos nos primeiros anos de projeto foram expressivos, a indústria se manteve em um estado de preocupação sem ter os desempenhos de destaque como no auge do antigo desenvolvimentismo, mas sem ter perdas tão expressivas como na década anterior. Foi quando o modelo começou a apresentar falhas e o crescimento desacelerou que ficou claro que a incapacidade em resolver as questões da taxa de câmbio e da taxa de juros não permitia, independente de uma política industrial bem conduzida que também não foi o caso especialmente durante o governo Dilma, que o setor industrial fosse suficientemente competitivo.

O novo desenvolvimentismo, como foi aplicado, não foi capaz de dar os resultados esperados tanto no quesito crescimento quanto no quesito distribuição de renda, e os últimos anos do projeto mostraram não só uma desaceleração em algumas áreas de avanço, como a área social,

como até uma intensificação de problemas antigos que supostamente esse modelo deveria solucionar, como a questão do investimento doméstico.

A desindustrialização parece ser até o momento um dos grandes desafios para a economia brasileira, e um que não tem sido extensamente debatido ou sequer reconhecido, já que a posição de um país dependente da exportação de suas *commodities* não é uma posição estável e positiva no longo prazo mesmo que seja sustentável no curto prazo, uma vez que mesmo que sejam feitos investimentos em alta tecnologia nos setores da cadeia das *commodities*, não é garantido que esse encadeamento seja longo e forte o suficiente para afetar a economia como um todo positivamente no longo prazo e, como talvez seja mais aparente, a posição do país é extremamente dependente dos preços no mercado mundial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAER, W. **A economia Brasileira**. 2^a. ed. São Paulo: NBL Editora, 2002.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro, 1930-1964: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimento**. 5^a. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. . **O Segundo Consenso de Washington e a Quase-Estagnação da Economia Brasileira**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 23, n.3, p. 03-34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Brazil's 35 years-old quasi-stagnation and the interest rate-exchange rate trap**. São Paulo, Working Paper FGV, São Paulo, 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. **Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese**. Cadernos do Desenvolvimento, v. 11, p. 145-165, 2016a.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. **Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico**. Revista de Economia Política (Online), v. 36, p. 237-265, 2016b.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. **Neutralizing the Dutch disease**. São Paulo, Working Paper FGV, 2018.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Econ. soc.**, Campinas, v. 21, n. especial, p. 831-851, dez. 2012.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica**. 7^o ed. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1970.

CASTRO, L. B. D.. Esperança, frustração e aprendizado: A história da Nova República. In: GIAMBIAGI, F. *et al.*. **Economia Brasileira Contemporânea**. 2^a. ed. São Paulo: Elsevier, 2011a. p. 97-127.

CASTRO, L. B. D.. Privatização, abertura e desindexação: A primeira metade dos anos 90. In: GIAMBIAGI, F. *et al.*. **Economia Brasileira Contemporânea**. 2^a. ed. São Paulo: Elsevier, 2011b. p. 131-164.

CEPEDA, V. A.. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. **Estud. av.**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 77-90, ago. 2012.

FINELLO, Mariana; FEIJÓ, Carmem. O DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL: O DEBATE ATUAL. **Análise Econômica**, v. 35, n. especial, p. 233-262, jul. 2017.

FONSECA, P. C. D.. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 15, n. 2 (26), p. 225-256, 2004.

FONSECA, P. C. D.; SALOMAO, I. C.. O SENTIDO HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTISMO E SUA ATUALIDADE. **Rev. econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, e172125, ago. 2017.

GENTIL, D. L.. Recessão econômica, privatização e desmantelamento da proteção social: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015) XXI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2016. **Anais...** São Bernardo do Campo: mai. 2016.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: Os anos FHC. In: GIAMBIAGI, F. *et al.*. **Economia Brasileira Contemporânea**. 2ª. ed. São Paulo: Elsevier, 2011a. p. 165-195.

GIAMBIAGI, F. Rompendo com a ruptura: O governo Lula. In: GIAMBIAGI, F. *et al.*. **Economia Brasileira Contemporânea**. 2ª. ed. São Paulo: Elsevier, 2011b. p. 197-237.

GREMAUD, A. P.; DE VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JR., R.. **Economia Brasileira Contemporânea**. 8ª. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HERMANN, J.. Reformas, endividamento externo e o “Milagre” Econômico In: GIAMBIAGI, F. *et al.*. **Economia Brasileira Contemporânea**. 2ª. ed. São Paulo: Elsevier, 2011a. p. 48-72.

HERMANN, J. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: O II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, F. *et al.*. **Economia Brasileira Contemporânea**. 2ª. ed. São Paulo: Elsevier, 2011b. p. 73-95.

MALTA, M. M. *et al.* **Ecossistema do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 2010.

PINTO, E. C. *et al.*. **A guerra de todos contra todos: a crise brasileira**. In: XXII Encontro Nacional de Economia Política, Campinas, 2017.

PINTO, E. C. *et al.* **A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, fev. 2016.

OREIRO, J. L.; FEIJO, C. A.. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 219-232, jun. 2010.

SANTOS, T.. **Carta aberta a Fernando Henrique Cardoso**. 2010. Disponível em: <<http://theotoniodossantos.blogspot.com/2010/10/carta-aberta-fernando-henrique-cardoso.html>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

SICSU, João. Definições, primeiros resultados e perspectivas da política econômica do governo Lula. **Econ. Soc.**, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 311-327, jul./dez. 2003.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? In: SICSÚ, J. PAULA, L. F.; MICHEL, R. (Org.). **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. São Paulo: Manole, 2005

VIANNA, S. B.; VILLELA, A.. O pós-guerra. In: GIAMBIAGI, F. *et al.*. **Economia Brasileira Contemporânea**. 2ª. ed. São Paulo: Elsevier, 2011. p. 1-24.

VILLELA, A.. Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida. In: GIAMBIAGI, F. *et al.*. **Economia Brasileira Contemporânea**. 2ª. ed. São Paulo: Elsevier, 2011. p. 25-48.