


unesp  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

JANAÍNA FERNANDA BATTAHIN

**Abordagens ao desenvolvimento: elementos para uma
análise sobre o desenvolvimentismo no Brasil**



ARARAQUARA – S.P.
2023

JANAÍNA FERNANDA BATTAHIN

Abordagens ao desenvolvimento: elementos para uma análise sobre o desenvolvimentismo no Brasil

Tese de Doutorado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Economia.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento socioeconômico, instituições e políticas econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gomes

Co-orientador: Prof. Dr. Celso Pereira Neris Junior

Bolsa: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES

B335a Battahin, Janaína Fernanda
Abordagens ao desenvolvimento : elementos para uma análise sobre o desenvolvimentismo no Brasil / Janaína Fernanda Battahin. -- Araraquara, 2023
210 p. : tabs.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara
Orientador: Rogério Gomes
Coorientador: Celso Pereira Neris Junior

1. Desenvolvimentismo. 2. Desenvolvimento Econômico. 3. História Econômica. 4. Economia Brasileira. 5. Industrialização. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

JANAÍNA FERNANDA BATTAHIN

Abordagens ao desenvolvimento: elementos para uma análise sobre o desenvolvimentismo no Brasil

Tese de Doutorado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Economia.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento socioeconômico, instituições e políticas econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gomes

Co-orientador: Prof. Dr. Celso Neris Junior

Bolsa: CAPES

Data de defesa: 31/03/2023

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Co-orientador: **Prof. Dr. Celso Neris Pereira Junior**
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP

Membro Titular: **Profa. Dra. Carmem Aparecida do Valle Costa Feijó**
Universidade Federal Fluminense - UFF

Membro Titular: **Prof. Dr. Fernando Sarti**
Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP

Membro Titular: **Prof. Dr. Michel Deliberati Marson**
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL/MG

Membro Titular: **Profa. Dra. Suzana Cristina Fernandes de Paiva**
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Agradeço aos membros da banca, Carmem Feijó, Fernando Sarti, Michel Marson e Suzana Paiva, que aceitaram prontamente o convite para participar da defesa dessa tese.

A Faculdade de Ciências e Letras do Campus de Araraquara por ter me recebido em 2018, quando tive minha primeira experiência como professora.

Ao professor Rogério Gomes, sempre gentil e preocupado, demonstrou muito respeito e admiração pelo meu trabalho. Agradeço a confiança, a ajuda e a amizade. Se todos os orientadores fossem como Rogério seria incrível.

Ao professor Celso Neris Pereira Jr., meu querido amigo que conheci em 2018, quando ambos éramos professores substitutos no Departamento de Economia da Unesp. Hoje meu co-orientador, agradeço todos os seus conselhos, sua amizade e parceria em cada momento desses 5 anos que o conheço. Sem dúvida nenhuma você é o maior presente que a Unesp me deu. Obrigada por acreditar no meu trabalho e por sempre me colocar para cima. Já disse e repito que você é uma inspiração profissional em minha vida.

Agradeço a todo corpo docente da pós-graduação em economia da Unesp Araraquara pelos ensinamentos e conhecimentos compartilhados. Agradeço, em especial, ao professor André Luiz Corrêa que em 2019, ano de ingresso no doutorado, era o coordenador da pós-graduação em economia e me acolheu com tanto cuidado, gentileza e prestatividade. André é uma das pessoas mais humildes que conheci na academia. Obrigada pelos conselhos e pelo incentivo.

Aos integrantes do Grupo de Estudos em Economia Industrial (GEEIN) e do Grupo de Pesquisa em Economia Aplicada (GPEA), pelas discussões e eventos que muito contribuíram para o meu desenvolvimento como pesquisadora e economista.

Agradeço aos meus primeiros alunos dos cursos de Ciências Econômicas, Ciências Sociais e Administração Pública, para os quais lecionei durante 2018. Vocês contribuíram demais para o meu amadurecimento e para o fortalecimento do meu amor pela academia e sala de aula. Também agradeço aos alunos que vieram depois, em 2020, 2021 e início de 2022. Ter lecionado como professora conferencista em 2020 foi um dos maiores reconhecimentos que pude receber. Ser escolhida, dentre tantos alunos maravilhosos, para lecionar Estatística Econômica e Introdução a Economia em plena pandemia, quando ainda não entendíamos o que

iria acontecer e o que estaria por vir, foi um dos maiores desafios da minha vida profissional. Agradeço, em especial, aos professores Rogério Gomes, Tatiana Massaroli e André Luiz Côrrea, que confiaram no meu trabalho e na minha competência.

Agradeço a Universidade Federal de Alfenas, Campus Varginha, por ter me recebido em 2010. Essa experiência foi uma das coisas mais importantes que me aconteceram na vida. Foi lá que descobri meu amor pela sala de aula, pela história econômica e pela economia. Agradeço, em especial, meus orientadores de graduação, Daniel Cosentino, Roberto Pereira e Alexandre Saes, fontes de inspiração. Agradeço também ao Michel Deliberari Marson e ao Thiago Gambi, meus antigos professores de Economia Brasileira e História do Pensamento Econômico que sempre me inspiraram e incentivaram ao longo da minha trajetória.

Agradeço ao Instituto de Economia da Unicamp, onde pude fazer meu mestrado e passar por uma fase complicada de reconhecimento de vocação e amor à docência. Em especial, agradeço a professora Milena Fernandes de Oliveira, minha primeira e única orientadora mulher, de garra sem igual e na qual me inspiro muito. Milena foi fundamental para o meu desenvolvimento como pesquisadora e sempre me dá forças para que eu use minha voz de mulher pesquisadora em meio a um meio onde a maioria é de homens.

No meio de todas essas aventuras pude conhecer os melhores amigos que a vida podia ter me dado. Na Unicamp conheci Rodrigo, Alessandra e Acson, o grupo mais animado e divertido que eu poderia estar. Amigos queridos e que permanecem em minha vida dando suporte nos momentos de dúvidas, questionamentos, tristezas, alegrias, frustrações e realizações. Em especial, agradeço à Alessandra por todos os conselhos, por cada áudio ouvido e por cada lágrima compartilhada. Ter você durante essa caminhada me fortalece demais. Agradeço também ao Francisco Monticelli e a Natania Ferreira, colegas da Unifal que se tornaram grandes amigos com quem pude contar quando estive na Unicamp.

Agradeço também aos meus velhos amigos que sempre me citam com orgulho em qualquer roda de conversa dizendo que eu sou a “doutora” do grupo e que eles têm muito orgulho do meu amor a essa área. Obrigada Giulia, Daiane, Jessica, Zamara e Altierrez. Obrigada eterna República Café com Leite por cada palavra de apoio, incentivo e acolhimento.

Amigos mais antigos que esses, só amigos como a Danieli e a Rafaela. Dani, a amiga que segurou a barra comigo todos os dias dessa pós-graduação (e dessa vida). Que fez parte do meu desenvolvimento como ser humano, mulher e profissional. Dani, nem todas as palavras do mundo demonstrariam todo amor e gratidão que eu sinto por ter sua amizade e amor. Você é e sempre será fundamental em minha vida. Agradeço a Rafaela que sempre torceu por mim, seja escutando meus desabafos ou acreditando mais em mim que eu mesma. Outra amiga que não

perde a oportunidade, em qualquer roda de amigos, em gritar aos quatro ventos que eu sou a mais inteligente da turma (generosidade dela, é claro!) e a sua amiga estudiosa e dedicada.

A turma de Mestrado em Economia 2009 da UNESP Araraquara por ter me acolhido com amor, generosidade e respeito. Foi um prazer compartilhar minhas experiências e incentivá-los durante esse período de suas vidas, André Miranda, Ana Caroline Borges, Ozias Oliveira, Larissa Moura, Lucas Mikael, Tatiana Breviglieri e João Paulo Carvalho. Um agradecimento especial a João Paulo e a Tatiana. A Tati, agradeço pela nossa amizade que se aprofundou durante a pandemia, quando prolongamos nossas conversas e descobrimos mais coisas incomuns do que imaginávamos. Obrigada por cada conversa, apoio, incentivo e por sempre demonstrar respeito e admiração pelo meu trabalho. Essa admiração é mais que recíproca! Ao João Paulo, nem todas as palavras do mundo seriam suficientes para agradecer cada gesto de amizade. Nos conhecemos no primeiro dia de aula e de lá pra cá seguimos inseparáveis, viramos confidentes e fortalecemos um laço de amizade e confiança. Obrigada por ter me escolhido como sua amiga, João. Obrigada por me levar junto com você em todas as suas aventuras acadêmicas. Você é uma inspiração de dedicação.

Aos meus pais, Maria Luiza Peichin Battahin e Paulo Sérgio Battahin, por guiarem meus sonhos. Minha mãe, fã número 1 do meu trabalho, sempre confiando em cada passo que eu dava e sempre vibrando de alegria e orgulho com cada conquista minha: quando passei no vestibular, mestrado, doutorado, concursos para professora substituta. Sempre pedindo para que eu pegasse mais leve comigo e descansasse um pouco. Lembro de cada gesto de carinho ao longo dessa trajetória: uma “paradinha” na minha mesa para uns minutinhos de conversa, um cafezinho feito na hora sendo levado para eu beber, uma palavra de confiança para acalmar meu coração. Obrigada por estar 100% disponível para suas filhas. Obrigada por ter me ensinado a ser gentil, dedicada, estudiosa, alegre. Você me ensinou a amar!

Ao meu pai, Paulo Sérgio Battahin, que viabilizou cada sonho meu. Viabilizou meus sonhos através do seu apoio e sabedoria de vida. Sempre me instruindo sobre os melhores conselhos. Exemplo de caráter, humildade e honestidade, com seu trabalho viabilizou que eu estudasse em um colégio maravilhoso que abriu as portas para que eu entrasse na universidade pública. Só quem viveu com a gente sabe todos os perrengues que você passou para dar o melhor para suas filhas. Não é possível enumerar tudo que passamos: o pagamento sofrido das mensalidades do colégio; a ida difícil para matrícula na universidade; a despedida definitiva e chorosa em Varginha (quando você moveu mundos e fundos para que fosse possível me mudar pra lá); a cada cheque especial que você entrava para me enviar dinheiro durante a faculdade, afinal, a bolsa do PET não dava para pagar todas as contas; a proposta de venda do carro da

nossa família para que eu pudesse fazer o mestrado em Campinas, caso fosse necessário; enfim, ao apoio financeiro e emocional que me deu ao longo desses anos até que as minhas bolsas caírem na conta. Tivemos a sorte de podermos viver bem pertinho no início do meu doutorado. Pela primeira vez você pode acompanhar minha rotina de perto e foi um dos momentos mais felizes da minha vida poder compartilhar os dias com você, ver você me buscando na faculdade e presente fisicamente. Você apoiou cada escolha minha, dando suporte aos meus sonhos, possibilitando que eu estudasse nas melhores universidades desse país e me tornasse, enfim, uma doutora. Você é o maior responsável por eu ter conseguido chegar até aqui hoje, pai. Obrigada por não me deixar desistir.

Ao meu marido e melhor amigo, Isaac, por todo seu apoio, admiração e incentivo ao meu trabalho. Obrigada por ter sempre respeitado minhas escolhas profissionais e demonstrado orgulho em cada etapa vencida. Sei que não foi (e ainda não é) fácil ter uma namorada, noiva, esposa acadêmica. Mas você conseguiu! Sua alegria e leveza são fontes de inspiração para os meus dias. Obrigada por ter construído esse caminho comigo e por me dar tanto apoio ao longo desses anos sempre acreditando na minha competência e no meu sucesso.

A minha irmã Paula, exemplo de caráter, batalha e humanismo. Você me inspira a ser melhor a cada dia e a lutar pelos meus sonhos. Me orgulho em ser referência para você e agradeço seu ombro e colo durante todos esses anos. Juntas somos mais fortes.

A Izabella de Lima, minha psicóloga, por tudo que fez por mim aos longos desses mais de três anos. Izabella é humana, atenta e atende com o maior amor desse mundo. Sempre colocou meu bem estar acima de qualquer coisa. Sempre justa e sensível ao problema do outro, me atendeu com dedicação e por um preço que eu poderia pagar. Ter esse apoio durante o doutorado, com certeza tornou meus dias mais leves.

Agradeço a todos que, de alguma maneira, contribuíram para essa trajetória.

O estudo da história econômica de um país não tem um interesse meramente acadêmico, como poderá parecer a muitos. Não se trata também de simples curiosidade pelo passado. Há, no estudo da história econômica, uma importância da qual não podemos prescindir. Através dele nos é facultado conhecer os defeitos e distorções de nossa formação material, defeitos ou distorções que por vezes se prolongam aos dias de hoje e sempre repercutiram, de uma ou outra forma, no campo espiritual, ou seja, em outros domínios de nossas atividades, refletindo em nossa constituição como nação. Além disso, olhando para o passado com argúcia e imparcialidade, nele vamos encontrar muitas experiências proveitosas, positivas ou negativas, que nos podem servir de lição modernamente, repetindo-a ou repelindo-a, conforme o caso, ou melhorando-a para nos ajudar a encontrar a solução de vários problemas que nos preocupam atualmente. Se a teoria não é mais do que a experiência concentrada, na história encontra ela a principal auxiliar para a sua formulação. Por isso, o empirismo, que não passa de antítese da teoria, não é mais do que a falta de consideração pelos fatos da história. Não devemos, portanto, menosprezar a investigação do passado, incluindo-a como coisa meramente acessória, apenas de ilustração, ou de simples luxo de erudição, pois ela contém valiosos ensinamentos, fatores que permitem resolver, com maior aproximação de exatidão, questões que hodiernamente se apresentam a exigir soluções.

Heitor Ferreira Lima em “Evolução Industrial de São Paulo”, publicado em 1954.

RESUMO

Essa tese se debruça sobre o debate do desenvolvimento econômico no Brasil. O objetivo é estudar as abordagens do desenvolvimentismo e elencar suas dimensões a fim de estabelecer fatores explicativos para que seja possível realizar uma aplicação prática ao governo Dilma Rousseff (2011-2016) a partir de suas ações institucionais. A pergunta que orienta essa pesquisa é como o debate acerca do desenvolvimento econômico se adequou ao cenário do século XXI e como isso se traduziu, especificamente, no governo Dilma? Para essa investigação, recorre-se a uma discussão teórica e histórica afim de encontrar os fatores-chave considerados impulsionadores do desenvolvimento econômico para os diferentes contextos históricos. No primeiro tempo, o século XX, ocorreu uma estratégia desenvolvimentista bem-sucedida no quesito da industrialização com o protagonismo do Estado principalmente entre 1930 e 1980. Essa estratégia, no entanto, foi renunciada em meio a uma mudança de contexto dos anos 1980, quando o Brasil caminhou na contramão de uma estratégia “estadocêntrica”, passando a adotar uma estratégia “mercadocêntrica” de desenvolvimento (“interregno mercadocêntrico”). No segundo tempo, o século XXI, sob a égide da globalização financeira e comercial, entenderemos como a proposta de uma estratégia desenvolvimentista se adaptou às novas condições internacionais ainda sob um papel de país atrasado. Elencado os critérios que conceituam o desenvolvimentismo nesses dois tempos, o último passo dessa pesquisa foi explorar, no âmbito econômico, industrial e social, a existência ou não desses elementos elencados na experiência histórica do Governo Dilma Rousseff por meio da análise dos principais feitos dos governos nessas áreas, respectivamente: a Nova Matriz Econômica (NME); o Plano Brasil Maior (PBM); o aumento dos benefícios previdenciários e o Programa Bolsa Família.

Palavras – chave: Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimentismo; Governo Dilma Rousseff; Industrialização.

ABSTRACT

This thesis focuses on the economic development debate in Brazil. The aim is to study approaches of developmentalism and list its dimensions in order to establish explanatory factors so that it is possible to carry out a practical application to the Dilma Rousseff government (2011-2016) from its institutional actions. The question that guides this research is how the debate about economic development suited the scenario of the 21st century and how did this translate, specifically, in the Dilma government? For this investigation, a theoretical and historical discussion is used in order to find the key factors considered drivers of economic development for the different historical contexts. In the first period, the 20th century, there was a successful developmental strategy in terms of industrialization, with the State playing a leading role, mainly between 1930 and 1980. This strategy, however, was abandoned amid a change of context in the 1980s, when Brazil went against the grain of a “state-centric” strategy, adopting a “market-centric” development strategy (“market-centric interregnum”). In the second time, the 21st century, under the aegis of financial and commercial globalization, we will understand how the proposal of a developmental strategy adapted to the new international conditions is still under a backward country role. Listing the criteria that conceptualize developmentalism in these two times, the last step of this research was to explore, in the economic, industrial and social scope, the existence or not of these elements listed in the historical experience of the Dilma Rousseff Government through the analysis of the main achievements of the governments in these areas, respectively: the New Economic Matrix (NME); the Greater Brazil Plan (PBM); the increase in social security benefits and the Bolsa Família Program.

Keywords: Economic development; Developmentalism; Dilma Rousseff government; Industrialization.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução da Balança Comercial 2011-2021	157
Gráfico 2	Taxa de câmbio (R\$/ US\$) de janeiro de 1999 a agosto de 2016	159
Gráfico 3	Evolução da meta Selic e IPCA – Variação acumulada em 12 meses	161
Gráfico 4	Receitas, despesas e resultado primário ajustados do Governo Central (R\$ milhões de dez./2016)	169
Gráfico 5	Crescimento anual das receitas e despesas primárias ajustadas do Governo Central por período de governo (% a.a.)	169
Gráfico 6	Dívida bruta do Governo Central e fatores condicionantes de sua evolução (% do PIB)	170
Gráfico 7	Participação do PIB e crescimento médio anual dos gastos em saúde e educação do Governo Federal	171
Gráfico 8	Investimento total e do setor público (% do PIB)	172
Gráfico 9	Dívida Líquida do Governo Geral e Dívida Bruta do Governo Geral (% PIB), Brasil, jan./09 – jan./2016	173
Gráfico 10	Aumentos reais no salário mínimo em % (2003-2022)	182
Gráfico 11	Transferência de rendas às famílias (% do PIB)	184

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Conclusões dos pioneiros do desenvolvimento	36
Figura 2	Os fatores-chave do desenvolvimentismo no século XX	88
Figura 3	Os fatores-chave do desenvolvimentismo no século XXI	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	As ideias fundamentais dos autores pioneiros do desenvolvimento econômico	35
Tabela 2	Mão de obra escrava versus mão de obra livre em Celso Furtado	70
Tabela 3	Principais responsáveis pelas dificuldades do capitalismo brasileiro segundo Ignácio Rangel (1978)	74
Tabela 4	Fatores-chave não comuns do desenvolvimentismo do século XX	89
Tabela 5	As diferenças entre nacional-desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo	138
Tabela 6	Fatores-chave não comuns do desenvolvimentismo do século XXI	146-147
Tabela 7	Despesas primárias do Governo Central (% do PIB) - Brasil - Anual, 2006-2014	165
Tabela 8	Teses sobre a condução da política fiscal no Governo Dilma Rousseff (2011-2016)	168
Tabela 9	As principais áreas as medidas de cada uma delas no Plano Brasil Maior	178
Tabela 10	Metas estratégicas do Plano Brasil Maior	179
Tabela 11	Concentração e distribuição das medidas do Plano Brasil Maior por Setor Industrial	180-181
Tabela 12	O receituário para o desenvolvimento econômico: desenvolvimentismo do século XX <i>versus</i> desenvolvimentismo do século XXI	189-190
Tabela 13	O governo Dilma em três fases	191-192
Tabela 14	A presença de fatores-chave do desenvolvimentismo (antigo, social e novo-desenvolvimentismo) na política macroeconômica dos governos Dilma.	194

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. O FENÔMENO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL DO SÉCULO XX: UMA ERA “ESTADOCÊNTRICA”	20
2.1 O Debate Internacional: A Teoria do Desenvolvimento Econômico como Disciplina Autônoma e as Estratégias de Desenvolvimento para as Economias Atrasadas	20
2.2 Desenvolvimento e países periféricos: o surgimento do desenvolvimentismo no Brasil como fenômeno material e fenômeno do pensamento.....	37
2.2.1 O conceito de desenvolvimentismo.....	38
2.2.2 A dimensão instrumental/ prática	47
2.2.3 A dimensão teórica	56
2.2.4 Os impasses do desenvolvimentismo no século XX	76
2.3 Os fatores-chave do desenvolvimentismo	86
3.DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL DO SÉCULO XXI.....	92
3.1 A movimentação para uma era “mercado-cêntrica” do desenvolvimento econômico no Brasil.....	95
3.2 Os Sentidos do Desenvolvimento no começo do Novo Milênio: dimensões teórica e prática	104
3.2.1 A dimensão teórica	107
3.2.2 A dimensão instrumental/ prática	132
3.3 Os fatores-chave do desenvolvimentismo do século XXI: analisando a compatibilidade com o conceito do século XX	143
4. A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS ECONÔMICA, INDUSTRIAL E SOCIAL DO PERÍODO	150
4.1 A Política Econômica do Governo Dilma: a Nova Matriz Econômica (NME)	151
4.1.1 A Política Cambial	157
4.1.2 A Política Monetária.....	160
4.1.3 A política fiscal.....	165
4.1.4 Algumas Considerações	175
4.2 A Política Industrial do Governo Dilma: o Plano Brasil Maior (PBM)	176
4.3 A Política Social do governo Dilma: o aumento do salário real e as políticas de transferência de renda	181
4.4 Governo Dilma Rousseff e o desenvolvimentismo	185
4.4.1 A adesão (ou não) do Governo Dilma aos fatores-chave do desenvolvimentismo do século XX e XXI	185
5.CONCLUSÃO.....	197
REFERÊNCIAS	200

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento é um fenômeno complexo, de natureza multidisciplinar, e que abarca um leque de dimensões e variáveis relevantes. Foi no contexto do pós-guerra que emergiu a necessidade de uma Teoria do Desenvolvimento, em grande parte reflexo do período entreguerras, no qual a ideia de *laissez faire* falhou e passou a ser rejeitada. Esse acontecimento foi um prato cheio para que as teorias econômicas intervencionistas¹ ganhassem fôlego e um espaço cada vez maior.

Definida como um “desdobramento da teoria econômica a partir da análise e explicação dos ciclos econômicos” e preocupada com as “tendências seculares da economia capitalista”, a Teoria do Desenvolvimento se concentrou sob uma problemática específica: o desnível econômico entre uma pequena minoria de potências modernas com acelerado enriquecimento e uma grande minoria com um ritmo de crescimento econômico insuficiente e aquém dos padrões (PRADO JR., 1999, p. 19-20).

Enquanto nos países desenvolvidos a desintegração do liberalismo teve como reação o surgimento do “consenso” keynesiano; na periferia, essa desintegração em conjunto com o surgimento de ideias difundidas pela Teoria do Desenvolvimento, desembocaram no chamado desenvolvimentismo². O desenvolvimentismo, contrariando o senso comum de que as políticas de Estado são adotadas ou implementadas no vazio, surgiu como uma tentativa de transformação das condições internas e externas específicas e compreensão dessas transformações. Como apontado por Ricardo Bielschowsky

“(…) a identificação, o desenho e a implementação por uma sociedade e por seus governos de uma estratégia nacional de desenvolvimento – e de sua institucionalidade e suas políticas – dão-se de forma gradual. Elas ocorrem como resultado de acontecimentos, pressões, articulações e conflitos econômicos e políticos que a própria evolução histórica de cada país vai promovendo e revelando” (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 736).

¹ O ponto comum dessas correntes é a necessidade da intervenção na economia para alcançar o desenvolvimento, ou seja, para garantir o pleno emprego e reduzir a diferença de renda média entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 854).

² Nesta tese, ficará claro que o uso do termo *desenvolvimentismo* está relacionado ao surgimento de um conceito ligado a uma visão econômica engajada em algo que solucione o maior problema do Brasil: o atraso em comparação aos exemplos externos. Assim, no Brasil, o debate acerca do desenvolvimento está associado a uma discussão de origem internacional e que desemboca no termo desenvolvimentismo. O atraso, a partir dos anos 1950, perdeu a acepção de algo simples e passou a ser encarado como um fator histórico e estrutural de nações não desenvolvidas: característica que passou a ser chamada de subdesenvolvimento. Evidenciar-se-á que o desenvolvimentismo não é um fenômeno delimitado no tempo, pelo contrário, possui capacidade de se atualizar historicamente. Muito mais que se limitar em subtipos que surgiram ao longo do tempo, o intuito aqui é identificar as variáveis fundamentais do desenvolvimentismo ao longo do século XX e XXI. Deve-se destacar que “se um conceito não é capaz de se atualizar historicamente ele tende a perecer” (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 16).

Esse desenvolvimentismo, chamado por muitos autores de clássico ou antigo, defendia, baseado na ideia dos pioneiros do desenvolvimento, que a indústria era o caminho para superar o subdesenvolvimento brasileiro, contrariando a ideia dominante de que o caminho era a divisão internacional do trabalho baseada nos moldes ricardianos³. A indústria, juntamente com o auxílio de um Estado planejador e investidor, seria a solução para o atraso da periferia.

Assim, da década de 1930 até a década de 1970 o Brasil experimentou a complementariedade e sinergia entre as empresas estatais e as articulações com as empresas privadas e estrangeiras. Isso deu ao Brasil o título de “mais bem-sucedida experiência de industrialização de um país periférico ao longo do século XX.” Esse processo de industrialização fez com que nos anos 1970, o Brasil tivesse desenvolvido uma sociedade urbana industrial com padrões de produção e consumo dos países mais desenvolvidos. No entanto, muitas mazelas também foram construídas às custas dessa industrialização: desigualdade social, pobreza, exclusão das maiorias, dependência financeira e tecnológica.

Portanto, o período desenvolvimentista no Brasil, amplamente associado ao intervalo entre 1930 a 1980, além do avanço da matriz produtiva, teve como resultado um aumento da heterogeneidade estrutural (CARDOSO; REIS, 2018, p. 3). Muito críticos como Gustavo Franco (2004) passaram a definir o desenvolvimentismo como o plano fracassado dos heterodoxos. Isso porque, segundo o economista, o plano desqualificava o desequilíbrio fiscal, a indisciplina monetária e a inflação.

Devido a experiência histórica em algumas décadas do século XX, o desenvolvimentismo sempre aparece como um conceito datado, ignorando-se o fato de que conceito e a política se atualizam ao longo do tempo. A partir dos anos 1980, a transformação do capitalismo fez com que um novo contexto nascesse: um contexto que abarcava o surgimento da integração financeira e comercial, isto é, o aumento dos fluxos internacionais de capital, bens e serviços; a transformação da Divisão Internacional do Trabalho (DIT) nas Cadeias Globais de Valor (CGV); e o surgimento das revoluções tecnológicas (CARDOSO; REIS, 2018, p. 4).

Assim, no século XXI, o desenvolvimentismo não consistia mais em fomentar a indústria pesada como no passado. O tempo e a nova realidade impuseram ao conceito, adaptações: desenvolvimentismo na primeira década do século XXI consistia na complexificação da matriz produtiva. Essa complexificação não necessariamente passava pela industrialização, mas pela produção de bens com maior complexidade e maior valor agregado no mercado de *commodities*, manufaturados e serviços (CARDOSO, 2018).

³ Essa discussão será feita no item 1.1

Sempre presente no debate cotidiano dos “economistas e dos formuladores de políticas, na academia, no setor público, nas agências de fomento e na mídia, inclusive com larga frequência entre aqueles que criticam “seu retorno”, o tema desenvolvimentismo é historicamente necessário (FONSECA, 2015, p. 50). No Brasil contemporâneo, por exemplo, quando os primeiros indícios de crise começam a aparecer, a teoria econômica que não é a “bandeira” do governo perde forças e lança luz a essa discussão. Portanto, “usar ou não usar o termo não é mera opção individual: ele existe porque se precisa dele” (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 15).

Um dos motivos fundamentais para compreender a repaginação do conceito é que o papel interventor do Estado na industrialização do século XXI é o grande alvo que alguns economistas usam para descredibilizar governos supostamente desenvolvimentistas. Esse, por exemplo, foi o caso do Governo de Dilma Rousseff⁴ onde o termo foi empregado, do ponto de vista econômico, para desqualificar a política posta em prática.

É importante ressaltar que no Brasil, qualquer estratégia de governo que coloque em evidência o desenvolvimento econômico ou a intervenção estatal, é por si só, rotulada de desenvolvimentista. É um erro atribuir qualquer forma de intervencionismo como se desenvolvimentismo fosse (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 10). Considerar o intervencionismo como sinônimo de desenvolvimentismo é “um dos mais primários erros metodológicos”: um erro de generalização. O desenvolvimentismo é um tipo de intervencionismo, já que se pensarmos bem, “todas as ideologias e teorias econômicas, com exceção do liberalismo clássico, delegam certo papel ao Estado na condução da economia e da política econômica”. Contudo, essas teorias não devem ser igualadas, pois diferem na extensão, nos objetivos e nas razões de tal intervenção do Estado⁵ (FONSECA, 2016).

Embora saibamos disso, o próprio governo, na maioria das vezes através das declarações de Guido Mantega, Ministro da Fazenda do Primeiro Governo Dilma, afirmava fazer uso de uma estratégia desenvolvimentista que tinha como objetivo “criar mais empregos e diminuir as disparidades sociais e de renda”⁶. Afirmava ainda, que mesmo com sua saída da pasta da

⁴ De Bolle (2016), por exemplo, defendeu que o “viés protecionista” se alastrou pelo Brasil a partir de 2012 e que o ativismo excessivo do governo brasileiro matou o que ela chamou de borboleta azul; metáfora referente aos ingleses, que nos anos 1970, tentaram resolver o problema de superprodução de coelhos e optaram por medidas que resultaram na extinção das borboletas azuis.

⁵ Uma prática do Governo Dilma muito associada ao desenvolvimentismo, na época, foi a intervenção no setor elétrico, isto é, quando o governo exigiu que as distribuidoras baixassem as tarifas e não lhes impuseram a renovação do contrato via leilão. Na verdade, essa foi uma ação resultante de uma exigência do *lobby* industrial que gastava muito com energia. Portanto, foi uma tentativa de resolver a falta de competitividade da indústria brasileira por meio da redução de tarifas do setor de energia elétrica.

⁶ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/11/mantega-governo-continua-sendo-desenvolvimentista.html>

Fazenda em 2015, a política desenvolvimentista continuaria, embora requeresse ajustes, e que “Dilma não faria uma política neoliberal, uma política conservadora”⁷ já que isso não havia dado certo no passado.

O resultado dessas declarações foi que uso do termo não se limitou apenas a simpatizantes do desenvolvimentismo, mas começou a ser utilizado também por críticos que associaram o Governo Dilma, principalmente a Nova Matriz Econômica⁸, a um “extemporâneo e equivocado retorno ao desenvolvimentismo, por sua vez também demagógico e populista”. A maioria passou a utilizar o desenvolvimentismo em sentido crítico para designar políticas econômicas “extemporâneas, equivocadas ou irracionais” (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 13). Inclusive, o segundo candidato mais votado na eleição para presidente de 2014, Aécio Neves, “mais de uma vez mencionou nos debates sua aversão ao ‘nacional-desenvolvimentismo’ do governo Dilma” (*Ibidem*, p. 15). Portanto, percebe-se que a postura assumida pelo governo auxiliou o fortalecimento da ideia, por parte de alguns economistas, da academia, do setor público, das agências de fomento e da mídia, de que a agenda desenvolvimentista praticada era a responsável pelos fracassos da política econômica (CURADO, 2017, p. 130-131).

Não entanto, para que um governo seja apontado ou se afirme como tal, não basta que as suas ações “lembrem” superficialmente o desenvolvimentismo. É insuficiente também ter intenções desenvolvimentista. Entre o querer e o ser existe uma longa distância que não deve ser desconsiderada.

Empregar o termo de maneira simplista homogeneiza experiências que não podem ser comparadas e reflete em uma perda de sentido do termo, dificultando as possíveis análises do governo Dilma. Para que isso seja resolvido, é necessário discutir os significados por trás do conceito de desenvolvimentismo. O governo e o governante podem ser reprovados, mas com atribuição que, de fato, lhes cabem. Se não for desta maneira, “o emprego impreciso de conceitos ideologicamente enviesados não passará de expediente retórico-narrativo” que turva o debate (SALOMÃO, 2021).

Sabendo disso, essa tese se debruça sobre o debate do desenvolvimento econômico no Brasil. O objetivo é estudar as abordagens do desenvolvimentismo e elencar suas dimensões afim de estabelecer fatores explicativos para que seja possível realizar uma aplicação prática ao governo Dilma (2011-2016) a partir de suas ações institucionais. A pergunta que orienta essa

⁷ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/10/mantega-diz-que-politica-economica-segue-mesmo-sem-ele-em-2-mandato.html>

⁸ Contrasta com “a política de matriz mais ortodoxa dos governos Fernando Henrique Cardoso e do primeiro mandato de Lula”. Muitos associaram a matriz ao “Nacional-desenvolvimentismo”.

pesquisa é como o debate acerca do desenvolvimento econômico se adequou ao cenário do século XXI e como isso se traduziu, especificamente, no governo Dilma? Para essa investigação, recorre-se a uma discussão teórica e histórica afim de encontrar os fatores-chave considerados impulsionadores do desenvolvimento econômico para os diferentes contextos históricos. No primeiro tempo, o século XX, ocorreu uma estratégia desenvolvimentista bem-sucedida no quesito da industrialização com o protagonismo do Estado principalmente entre 1930 e 1980. Essa estratégia, no entanto, foi renunciada em meio a uma mudança de contexto dos anos 1980, quando o Brasil caminhou na contramão de uma estratégia “estadocêntrica”, passando a adotar uma estratégia “mercadocêntrica” de desenvolvimento (“interregno mercadocêntrico”). No segundo tempo, o século XXI, sob a égide da globalização financeira e comercial, entenderemos como a proposta de uma estratégia desenvolvimentista se adaptou às novas condições internacionais ainda sob um papel de país atrasado. Elencado os critérios que conceituam o desenvolvimentismo nesses dois tempos, o último passo dessa pesquisa foi explorar, no âmbito econômico, industrial e social, a existência ou não desses elementos elencados na experiência histórica do Governo Dilma Rousseff por meio da análise dos principais feitos dos governos nessas áreas, respectivamente: a Nova Matriz Econômica (NME); o Plano Brasil Maior (PBM); o aumento dos benefícios previdenciários e o Programa Bolsa Família.

Além desta introdução, a tese se dividirá em três capítulos. No Capítulo 1, será realizada uma fundamentação teórica e histórica do desenvolvimento no século XX. O resultado esperado desse primeiro capítulo é entender como se deu o início do compromisso com o desenvolvimento no Brasil e ser capaz de apontar as variáveis-chave da estratégia de desenvolvimento econômico propostas para o país do século XX. No Capítulo 2, será realizada uma fundamentação teórica e histórica do desenvolvimento no século XXI. Neste segundo capítulo, espera-se entender como o conceito de desenvolvimento econômico se repaginou e como essa mudança se traduziu no Brasil. Além disso, ser capaz de apontar as fatores-chave da estratégia de desenvolvimento do século XXI, bem como isso se deu no Brasil. No Capítulo 3, será realizado um estudo do Governo Dilma Rousseff e uma fundamentação crítica. Neste terceiro capítulo, será verificada em que medida a associação entre as políticas econômica, industrial e social executadas pelo Governo Dilma e as variáveis elucidadas nas partes 1 e 2 da pesquisa se associam.

2. O FENÔMENO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL DO SÉCULO XX: UMA ERA “ESTADOCÊNTRICA”

O presente capítulo busca compreender o debate sobre desenvolvimento econômico no Brasil, evidenciando que o mesmo se associa a uma discussão que é internacional. Ao chegar ao Brasil, esse debate desemboca no chamado desenvolvimentismo, “consciência histórica voltada à superação do subdesenvolvimento” (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 17). Isso porque, existiam duas “formas básicas de reação à desintegração da ordem liberal do século XIX: o desenvolvimentismo para a periferia e o consenso keynesiano do *Welfare State* nos países centrais” (BASTOS; OLIVEIRA, 2021, p. 21).

O desenvolvimento passou a ser uma questão, principalmente quando determinados países viram seus desempenhos aquém de seus “vizinhos”. Na América Latina, o atraso passou a ser percebido como um fator histórico e muito particular de nações periféricas e, a partir dos anos 1950, um esforço foi feito no sentido de compreender essas particularidades e pensar em estratégias para superar o *status* de atraso com embasamento teórico e acadêmico. Todas as estratégias que pregavam o desenvolvimento através da industrialização, intervencionismo e protecionismo passaram a ser conhecidas nesses países como estratégias desenvolvimentistas.

Dessa forma, o objetivo é compreender o desenrolar desse processo e elencar os principais fatores-chave considerados cruciais para o processo de desenvolvimento do país no século XX. Para isso, o capítulo se divide em três partes principais. Primeiramente discutirá a gênese do debate sobre desenvolvimento econômico, os economistas pioneiros do desenvolvimento e as suas principais contribuições. Em segundo lugar, buscará compreender como o debate chegou à América Latina, principalmente no Brasil, a fim de compreender a estratégia de desenvolvimento nesse período bem como o seu esgotamento. Por último, serão tecidas algumas conclusões.

2.1 O Debate Internacional: A Teoria do Desenvolvimento Econômico como Disciplina Autônoma e as Estratégias de Desenvolvimento para as Economias Atrasadas

O fato econômico é resultado do pensamento e da ação de indivíduos racionais. O pensamento e a ação se transformam em matéria-prima para a teoria econômica, que por sua vez orienta a prática. Com o passar dos anos, as relações da humanidade passaram a ser interpretadas e explicadas por “pensadores especializados” que as transportaram para suas obras influenciando ações e as relações econômicas de seus contemporâneos e das gerações seguintes.

Assim, o capitalismo, como organização moderna das relações econômicas, possui diversas teorias interpretativas que objetivam e resultam em políticas econômicas que reagem sobre essa organização e a modificam. O verdadeiro objeto da economia consiste na confluência do fato econômico e da teoria econômica, funcionando da seguinte forma: o comportamento econômico humano (ação que constitui o fato econômico) é instrumentalizado através da elaboração da teoria econômica (pensamento que conduz a ação) que sugere práticas de comportamento dando à teoria sustentação e legitimidade (PRADO JÚNIOR, 1961, p. 10-12).

A Teoria do Desenvolvimento, um campo específico da ciência econômica, consiste em uma dessas teorias interpretativas do capitalismo. A preocupação "produtivista" dominou os "primeiros dias da economia do desenvolvimento"⁹, isto é, um ponto central na definição do conceito de desenvolvimento era a produção, sinônimo de transformação da estrutura produtiva e da transformação da estrutura social, alcançados, mesmo que não exclusivamente, através da industrialização.

No âmbito internacional, o processo de desenvolvimento sempre intrigou pensadores muito antes de Adam Smith. Muitos deles já estudavam a riqueza e a pobreza de suas nações, como por exemplo, "o italiano Antonio Serra, de Nápoles, no início do século XVII; John Cary, de Bristol, no final do século XVII; ou Duarte Ribeiro de Macedo, de Portugal, na mesma época se indagavam sobre o que fazer para acelerar o progresso do reino e alcançar riqueza para todos" (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 35). O trecho de Gala e Roncaglia evidencia algumas reflexões desses personagens importantes para a construção do pensamento econômico atrelado ao desenvolvimento

"Veneza se tornou poderosa aos olhos de Antonio Serra porque conseguiu criar um cluster de indústrias, inovação, aprendizagem, comércio e pessoas qualificadas, num processo de "cumulação causativa". Estes fatores juntos colocaram Veneza numa trajetória diferente daquela em que Nápoles se encontrava. Para Serra, Nápoles com sua estrutura agrária não seria capaz de resolver seus problemas econômicos sem criar uma base produtiva semelhante à de Veneza. Para o embaixador português em Madri, Duarte Ribeiro de Macedo, a pobreza de Portugal nos anos 1600 estava relacionada à ausência de manufaturas e indústrias no Reino (o termo usado na época era artes); um pouco disso se observava na Espanha, que perdeu suas manufaturas da região de Segóvia para outros países. Para Duarte Ribeiro de Macedo, o atraso de Portugal estava ligado à ausência de processos produtivos mais sofisticados como o que se via nas manufaturas inglesas e holandesas" (*Ibidem*, p. 35).

⁹ "(...) antes da ascensão do neoliberalismo desde o final dos anos 1970" (Chang, 2010, p. 2).

A centralidade do desenvolvimento econômico como reflexão econômica pode ser encontrada também nas obras dos mercantilistas; isso porque, nessas obras elucidou-se a “superioridade da produção de manufaturas sobre a produção de matérias-primas, associando políticas de comércio exterior protecionistas com incentivos à industrialização e à exportação de produtos manufaturados” (BASTOS; BRITO, 2010, p. 7-8).

Para Thirlwall (2002) por questões como crescimento e distribuição da renda entre salários e lucros terem sido a preocupação fulcral dos economistas clássicos¹⁰, pode-se afirmar que a teoria do crescimento e do desenvolvimento é tão antiga quanto a publicação de *A riqueza das Nações* de 1776; embora essa tese defenda que o desenvolvimento econômico aparece apenas e somente como “reflexão econômica”.

O grande feito de Adam Smith foi a teoria dos rendimentos crescentes baseada na divisão do trabalho na qual o progresso econômico era visto como “um processo autogerador”, diferindo-se de David Ricardo e Stuart Mill, que acreditavam que economias tenderiam para uma “situação estacionária”; e de Marx, para o qual o “capitalismo desmoronaria por suas próprias contradições internas”. A lei dos rendimentos crescentes “é de profunda significação para a maneira como encaramos os processos econômicos”, isto é, para entender a economia mundial precisamos conhecer as atividades que têm rendimentos crescentes e as que têm rendimentos decrescentes, já que aumentar os rendimentos significa “aumentar a produtividade do trabalho e a renda *per capita*, e não ter nenhum limite imposto ao emprego da mão de obra pelo salário (de subsistência), enquanto os rendimentos decrescentes implicam o inverso”. A terra consiste em um fator de produção fixo e por isso ocorreria um rendimento decrescente para a mão de obra (THIRLWALL, 2002, p. 17).

O “progresso de produção como criação de riqueza” pensado por Adam Smith no século XIX foi associado ao termo desenvolvimento, que “para se afirmar como categoria teórica, pressupunha seu termo antitético: o não desenvolvimento, ou seja, a interrupção do crescimento e as crises” (FONSECA, 2015, p. 22). O século XIX foi tomado por leis que dependiam do auto equilíbrio do sistema econômico (*Ibidem*, p. 22). Smith apresentou três maneiras de aumentar a produtividade do trabalho por meio da especialização da mão-de-obra: qualificação, economia de tempo perdido e decomposição de processos difíceis em mais simples através do uso de máquinas, por exemplo; lembrando que “a divisão do trabalho depende do tamanho do mercado”. Smith reconheceu que, na indústria, “a divisão do trabalho depende do tamanho do mercado, mas o tamanho do mercado depende da divisão do trabalho” (THIRLWALL, 2002,

¹⁰ Adam Smith, Thomas Malthus, John Stuart Mill, David Ricardo e Karl Marx.

p. 18). O mesmo, no entanto, não ocorreria na agricultura, já que “não admite tantas subdivisões do trabalho nem uma separação completa entre uma atividade e outra quanto as manufaturas” (SMITH, 1776, p. 16).

Após Smith, a visão clássica que predominou foi “pessimista” em relação ao desenvolvimento econômico. Em *Ensaio sobre o Princípio da População*, Thomas Malthus (1798) afirmou que havia uma tendência de desequilíbrio entre oferta de alimentos e população, isto é, que o crescimento da população ocorria mais de pressa que o da oferta de alimento; subestimando, claro, o poder do progresso técnico na reversão desse problema. David Ricardo publicou em 1817, *Princípios de Economia Política e Tributação*, onde “preveniui que as economias capitalistas acabariam num estado estacionário, sem acumulação de capital e, por conseguinte, sem crescimento, também em decorrências dos rendimentos decrescentes da agricultura”; mais uma vez, desconsiderando o progresso técnico (THIRLWALL, 2002, p. 20-21). Ricardo ficou conhecido pelo seu esforço teórico direcionado à organização de um sistema produtivo doméstico mais competitivo baseado na ideia das vantagens comparativas. Segundo essa ideia, cada país deve se especializar naquilo que produz melhor, isto é, naquilo que lhe custa menos, importando aquilo que não é vantajoso produzir. Assim, sua ideia consiste em uma abertura comercial da economia para a promoção do crescimento e desenvolvimento de uma nação (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 52).

Outro pessimista foi Marx, que em 1867, publicou *O Capital* onde abordou uma crise causada pela redução do lucro relacionado com “a concorrência entre os capitalistas, a superprodução e a agitação social”; assim, o capitalismo entraria em queda devido suas “próprias contradições internas e o poder passaria para as classes trabalhadoras” (*Ibidem*, p. 22). Afirmou ainda que,

“Os modelos clássicos do crescimento e da distribuição ainda são parte integrante da teoria do crescimento e do desenvolvimento, particularmente no tocante à ênfase no excedente capitalista para investimento, mas os prognósticos sombrios dos economistas clássicos não se materializaram, pelo menos no mundo capitalista como um todo (*Ibidem*, p. 22).

No fim do século XIX e início do século XX, a teoria neoclássica do valor, com destaque para os nomes William Stanley Jevons, Léon Walras e Alfred Marshall, dominou a economia, adormecendo a teoria do crescimento e desenvolvimento, já que ambos eram considerados “processo evolutivo natural, aparentado com o desenvolvimento biológico no mundo real” (*Ibidem*, p. 23).

Mesmo em meio a esse cenário, o alemão Friedrich List publicou, em 1841, *O Sistema Nacional de economia política*, livro que não só contribuiu para a Escola Histórica Alemã de economia, mas principalmente, respondeu às inquietações causadas pelo fato de o modelo clássico¹¹ não dar conta de explicar a realidade da Alemanha e muito menos mudá-la, e por isso, enfatizava que era necessário romper com ideia de uma teoria universal, elucidando a necessidade de levar em consideração a formação histórica de cada nação e suas particularidades¹². List (1841) defendia o Estado como promotor da industrialização, protetor da indústria nacional infante e responsável pela infraestrutura. Segundo Gala e Roncaglia (2020, p. 53) o Estado atuaria aplicando tarifas comerciais sobre os produtos importados com o objetivo de proteger sua indústria e aplicando subsídios nos produtos exportados com intuito de redução de preços e ganho de competitividade.

Embora o trabalho de List e de outros como dos economistas Mihail Monoilescu¹³, Roy Harrod¹⁴, Kurt Mandelbaum¹⁵ e Rosenstein-Rodan¹⁶ tenham antecipado diversas ideias da teoria do desenvolvimento já entre 1920 e 1940, a construção da teoria do desenvolvimento como um “campo específico da ciência econômica”/ “disciplina da economia”/ “fenômeno do pensamento” ocorreu posteriormente à Segunda Guerra Mundial, mais precisamente, a partir da década de 1950, período no qual as diversas discussões sobre o tema foram publicadas (BASTOS; BRITO, 2010, p. 7-8). Um conjunto de circunstâncias, no âmbito internacional, tornou o terreno fértil para o surgimento de teorias de desenvolvimento econômico ao longo da década de 1950.

¹¹ Sua crítica era direcionada principalmente à teoria de Vantagens Comparativas de David Ricardo. Segundo List, “a Inglaterra detinha elevada competitividade comercial por ter desenvolvido antes das outras nações todo um aparato industrial que lhe garantia a melhor vantagem comparativa de todas: a de vender produtos caros (porque só ela produzia) em troca de produtos baratos (que os vários países concorrentes produziam)” (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 52).

¹² No Brasil esse debate foi aprofundado por Caio Prado Júnior em sua tese de Livre-Docência para a Cadeira de História da Civilização Brasileira da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, em 1968. Intitulada “*História e Desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro*”, a tese reuniu um trabalho de mais de três décadas onde o autor buscou compreender criticamente o desenvolvimento e a elaboração de uma política econômica direcionada a ele. Apenas a história auxiliaria a compreender dos limites do desenvolvimento em países como o Brasil.

¹³ Escreveu vários artigos, entre 1920 e 1930, que defendiam o protecionismo e incentivaram a industrialização. Um dos livros mais conhecidos é *Théorie du Protectionism et de l'Échange International*.

¹⁴ Não podemos deixar de destacar que em 1939, no artigo *Ensaio sobre a Teoria Dinâmica (An Essay in Dynamic Theory)*, Roy Harrod “ressuscitou” questões referentes ao desenvolvimento e crescimento, já que resultou, posteriormente, na elaboração do modelo de crescimento de Harrod-Domar, modelo este que “desempenhou importante papel na reflexão sobre as questões do desenvolvimento” e foi usado para reflexões referentes a estrutura de planejamento de países em processo de desenvolvimento (THIRLWALL, 2002, p. 23).

¹⁵ *The Industrialization of Backward Areas* de 1945.

¹⁶ Seu artigo pioneiro data de 1943 e foi intitulado *Problemas de Industrialização da Europa, do Leste Asiático e do Sudeste*.

A primeira delas consistiu no fim da “era liberal”/ “ fim do *laissez-faire*” após a eclosão da Primeira Guerra Mundial, período no qual o papel político, financeiro e econômico da Inglaterra foi substituído pela ascensão dos Estados Unidos e Alemanha (BASTOS; BRITO, 2010, p. 10). O diagnóstico e estratégias liberais¹⁷ defendiam políticas monetárias e fiscais que garantissem a estabilidade macroeconômica, bem como políticas externas que favorecessem a liberalização de fluxos de capitais, bens e serviços. Isso porque, “a visão de *laissez-faire* supunha um caráter automático, natural e equilibrado da retomada e sustentação dos processos de crescimento e desenvolvimento” desde que as políticas anteriormente apresentadas fossem executadas (CARDOSO, 2018, p. 18).

Embora tenham buscado retomar a antiga ordem no final do conflito, a tentativa perdeu ânimo com as crises hiper inflacionárias nos anos 1920 e com a Grande Depressão nos anos 1930, representando o fim dos condicionantes estruturais que sustentavam o liberalismo até então. A ideia de Estado mínimo¹⁸ foi substituída pela ideia de Estado ativo e interventor, que ganhou destaque com a socialdemocracia escandinava, o nacional-socialismo alemão, o *New Deal* americano e o período varguista no Brasil (BASTOS; BRITO, 2010, p. 10). É preciso salientar que

(...) em vista de várias ‘economias dirigidas’ se terem instalado no mundo durante esse período, como o *New Deal* norte-americano, o nazismo alemão, o fascismo italiano e outros, surgiu a tendência de se atribuírem todos os males vigentes à economia livre, à liberdade de empresas, dando isso origem aos panegiristas dos ‘governos fortes’ das ditaduras (LIMA, 1965, p. 113).

Vale ainda lembrar que no pós-guerra, os sistemas comerciais e financeiros internacionais paralisaram, culminando em uma ruptura da inserção econômica. Isso incentivou a produção industrial para o mercado interno, fator relevante para a aplicação e difusão das ideias de desenvolvimento (BASTOS; BRITO, 2010, p. 10).

Um segundo ponto importante para o surgimento de uma teoria do desenvolvimento foi a influência do padrão de intervenção e planejamento econômico da antiga União Soviética, já que no período em que o mundo capitalista vivia a Grande Depressão, a União Soviética desencadeou um processo de industrialização veloz, com limitada utilização de recursos externos e situação de pleno emprego, além de progressos na saúde e na educação (*Ibidem*, p. 10).

¹⁷ “Sob a visão liberal, o mercado disporia de mecanismos automáticos de estabilização que recolocariam os sistemas econômicos na trajetória de crescimento e desenvolvimento. Como resultado, seria observada uma convergência entre o padrão de vida vigente nas diversas nações do mundo” (CARDOSO, 2018, p. 18).

¹⁸ O termo “Estado mínimo” elucida que o liberalismo também defendia certo tipo de intervencionismo.

A terceira circunstância importante foi o movimento de descolonização na Ásia e África, já que o surgimento dessas novas nações trouxe a necessidade de políticas específicas. Os Estados Unidos incentivaram a elevação do padrão de vida nos outros países, em uma tentativa de afastá-los da “tentação socialista”. Tratava-se de uma corrida ideológica e política com a União Soviética que foi reforçada com a Guerra Fria. Isso fica claro com o discurso de Truman, em 1949, e de medidas como o Plano Marshall¹⁹ e o Programa Ponto IV²⁰ (*Ibidem*, p. 11).

O quarto e penúltimo ponto a se destacar foi a condição histórica dos EUA, que diferente da Inglaterra do século XIX, no final da Segunda Guerra era uma economia fechada e dotada de recursos naturais e elevada produção agrícola, sem precisar estimular “arranjos dinâmicos e complementares no comércio exterior” (*Ibidem*, p. 13).

Um quinto ponto consistiu no crescimento da *renda per capita* a partir da expansão capitalista no século XIX de forma desigual: “a promessa ricardiana de que a especialização, com a produção industrial circunscrita aos países com vantagens comparativas nessa atividade, e o livre comércio seriam benéficos para todos revelou-se bem mais vantajosa para alguns” (*Ibidem*, p. 12-13).

Dessarte, independente de limites temporais, a economia do desenvolvimento teve sua gênese em contexto de atraso de alguns países em relação ao resto do mundo, ou seja,

“um contexto internacional de aumento da intervenção estatal na economia, na tentativa explícita de estabelecer políticas ativas para acelerar o crescimento dos países mais atrasados, que, para tanto, passaram a ter um novo status teórico analítico: o subdesenvolvimento. Essas teorias e as políticas que daí resultavam se caracterizavam por uma ruptura com a ortodoxia marginalista dominante, abandonando-se a hipótese de escassez de fatores de produção — mais especificamente, da mão de obra —, conferindo-se grande destaque à questão das externalidades e, conseqüentemente, à necessidade de intervenção estatal na economia” (*Ibidem*, p. 35).

Essa tendência da “divergência crescente entre o nível de riqueza e desenvolvimento das nações” culminou no surgimento do conceito de subdesenvolvimento, condição particular de determinados países que fortaleceu a rejeição da “doutrina econômica liberal como caminho para o desenvolvimento”. Para romper com a “armadilha histórica do *subdesenvolvimento*” o

¹⁹ Anunciado em 1947 e também conhecido como Plano de Recuperação Europeia, foi um tipo de “regulamento” com duração de quatro anos, mediante o qual os Estados Unidos garantiriam créditos e empréstimos para financiar a recuperação e garantir a plausibilidade das economias europeias. Essas economias foram incentivadas a liberalizar o comércio entre si e manter, ao mesmo tempo, restrições às importações da chamada área do dólar a fim de refazerem suas reservas. A administração do Plano aprofundou o envolvimento de funcionários do governo americano na política econômica dos países beneficiários, instruindo-os quanto aos empregos dos Fundos do Plano Marshall e as práticas econômicas gerais dos países beneficiários (WACHTEL, 1988).

²⁰ Plano de apoio norte-americano ao desenvolvimento de países atrasados.

caminho proposto era a industrialização, a prática de políticas protecionistas, a intervenção estatal e a redefinição do padrão de inserção externa (CARDOSO, 2018, p. 18-19). Foi nesse período, que nasceu o conjunto de ideias que fundamentavam o *desenvolvimentismo*, ideário que embora “direcionado especialmente à periferia do capitalismo”, teve origem em diversos países, emergindo como crítica ao receituário neoliberal para a geração de crescimento e desenvolvimento. Inspirados em John Maynard Keynes²¹ e Joseph Schumpeter²², os pioneiros do “desenvolvimentismo clássico” buscavam apresentar “perspectivas do processo de desenvolvimento alternativas à neoclássica que contemplam elementos de complexidade” para diagnosticar o *subdesenvolvimento* e indicar estratégias de superação para o mesmo (CARDOSO, 2018, p. 17). Preocupados em entender essa “heterogeneidade estrutural das economias atrasadas” alguns pensadores econômicos europeus, conhecidos também como “estruturalistas”, defendiam que o que afetava o ritmo e a direção do desenvolvimento econômico era a mudança estrutural através da industrialização (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 35).

Os pioneiros do desenvolvimento retomaram o conceito de “indústria nascente” de List (1841) no contexto do Pós-Segunda Guerra Mundial. Esses pensadores se preocuparam em entender as particularidades das nações mais atrasadas e buscar estratégias de desenvolvimento. A ideia parte da premissa de que a visão clássica da teoria das vantagens comparativas ricardianas, isto é, a teoria na qual as nações devem se especializar em bens que tiverem maior vantagem comparativa, era equivocada. Segundo essa teoria, como os países atrasados eram fornecedores de bens primários e consumidores de bens manufaturados, não havia necessidade de todos os países se industrializarem, reforçando o modelo primário-exportador. Assim, nem todos os países precisam passar pelo processo de industrialização, já que a especialização permitiria aproveitar de todos os benefícios do comércio internacional. No entanto, o resultado foi um aumento da desigualdade entre as nações (CARDOSO; REIS, 2018).

Vale destacar que é compreensível que esses economistas tenham confundido os conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico; e também que não tenha feito a devida distinção entre desenvolvimento econômico e socioeconômico. Isso porque, ao longo dos anos 1940, 1950 e 1960, o conceito de desenvolvimento sofreu instabilidade teórica, o que tornou

²¹ “(...) pelo embasamento teórico que justifica a necessidade de intervenção estatal na dinâmica econômica a fim de alcançar os resultados socialmente desejáveis” (CARDOSO, 2018, p. 17).

²² “(...) pela ênfase na importância do progresso técnico como motor dinâmico do desenvolvimento capitalista (CARDOSO, 2018, p.17).

complexo diagnosticar problemas para o desenvolvimento e a criação de estratégias para atingi-lo (*Ibidem*, p. 19).

Assim, nomes como Hans Singer, Walt Rostow, Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Albert Hirschman, Gunnar Myrdal e Paul Rosenstein-Rodan se aprofundaram em pesquisas sobre o desenvolvimento de nações atrasadas. Vejamos um pouco sobre a principal contribuição de cada um deles.

Paul Rosenstein-Rodan, considerado “o pioneiro dos pioneiros” da geração que se dedicou a investigar as particularidades do subdesenvolvimento, publicou *Problemas de Industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental* em 1943, texto considerado “inaugural da economia do desenvolvimento” (CARDOSO, 2018, p. 21-22). Preocupado com regiões deprimidas como a Europa do Leste do Sudeste, o argumento principal do autor para explicar o atraso dessas regiões era o desperdício da mão de obra disponível excessivamente em atividades agrárias. Como solução para esse problema, Rosenstein-Rodan defendia a criação de empregos produtivos para esse excesso de mão de obra, isto é, a promoção da industrialização para ocupar essa mão de obra (ROSENSTEIN-RODAN, 1943, p. 265).

O autor partiu em defesa de uma industrialização ampla e que alcançasse um “tamanho ótimo” e abrangesse toda a área entre Alemanha, União Soviética e Itália através de duas possibilidades: desenvolvimento da Europa do Leste e do Sudeste seguindo o “modelo russo”, ou seja, sem apoio de investimento internacional; ou ajuste da economia da Europa do Leste e Sudeste à economia mundial, ou seja, apoiar-se em investimentos internacionais e empréstimos de capital (*Ibidem*, p. 266). Um ponto importante para o sucesso da industrialização dessas áreas era a existência de um ambiente institucional no qual o “conjunto industrial” fosse “tratado e planejado como grande empresa ou truste”. De início, os investimentos nacionais e internacionais deveriam focar em construir “indústrias básicas” e “serviços públicos que fizessem surgir novas oportunidades de investimentos” (*Ibidem*, p. 268-269).

Esse processo contaria com “programas de desenvolvimento” que fariam uso de “bens de capital importados – locomotivas, aço, tratores, escavadeiras, misturadores de cimento, turbinas”. Embora alguns países tivessem ativos estrangeiros para adquirir esse tipo de importação, essa não era a realidade de muitos outros. As possíveis soluções seriam por meio da redução das importações de bens de consumo, do aumento das exportações a fim de atingir um saldo positivo na balança comercial e aumento de empréstimos. A questão dos empréstimos mereceu importância particular, já que em um contexto de pós-guerra, os investidores privados não se disponibilizaram a emprestar altos valores a taxas baixas, permitindo assim o desenvolvimento de países devedores. Dessa forma, a solução apontada por Rosenstein-Rodan

era que os governos dos países credores garantem esses empréstimos através de incentivos ou emprestem eles mesmos os recursos, desde que se sentissem seguros em relação aos serviços de juros e dividendos. Isso garantiria a reconstrução das relações econômicas internacionais. Outro aspecto importante é a garantia da liquidação através de planejamento, isto é, parcela das indústrias criadas deveriam se dedicar a atividades de exportação aos países credores (*Ibidem*, p. 272).

Para o economista polonês a dificuldade da industrialização em países atrasados era que a mesma tendia a se desenvolver em países com maior disponibilidade de renda gerando uma “tendência natural à concentração industrial”. Para resolver esse problema, sugeriu o planejamento da indústria em larga escala com apoio do Estado, que atuaria criando um novo ambiente institucional que estimulasse e viabilizasse investimentos necessários ao impulsionamento da indústria (CARDOSO, 2018, p. 34). Assim, sob a ótica do autor, conclui-se que

Os pontos cruciais do planejamento sob a ótica de Rosenstein-Rodan, por sua vez, dizem respeito ao treinamento planejado de mão de obra e à promoção do investimento em bloco, que implicariam um melhor aproveitamento das economias externas pecuniárias e tecnológicas, intensificando os efeitos de encadeamentos positivos transformadores pela cadeia produtiva, permitindo a formação de um grande impulso, necessário para dar início e sustentar o processo de desenvolvimento. Caso contrário, na ausência de um grande impulso, seria observado um voo de galinha – portanto, insuficiente para romper com o subdesenvolvimento (*Ibidem*, p. 34).

O economista alemão Hans Singer, por sua vez, apresentou suas ideias em um congresso em 1939 e publicou, posteriormente, em 1950, *The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries*. Inspirado nas obras de Keynes e Schumpeter, enfatizou a necessidade de enfrentar os problemas estruturais das nações subdesenvolvidas para pensar em possibilidades de ação (CARDOSO, 2018, p. 36). Para o alemão, o comércio internacional reforçava a condição de subdesenvolvimento das nações periféricas: criou-se um comércio internacional no qual as nações se dividem entre fornecedoras de bens primários e fornecedoras de bens manufaturados, o que acabava ocasionando uma desigualdade na distribuição de ganhos. As diferenças estruturais entre as nações poderiam resultar em um declínio relativo dos preços dos bens primários em relação aos bens manufaturados. Disso veio a preocupação do autor em dinamizar a variável investimento produtivo dessas economias e, a partir disso, diversificar a matriz produtiva e reconfigurar o padrão de inserção externa desses países²³. O

²³ Singer afirma que quanto menos diversificada a matriz produtiva, mais fragilizada a posição no comércio internacional.

economista reforçou que a especialização de nações subdesenvolvidas em bens primários era consequência da maneira como as nações desenvolvidas emprestavam e investiam seus recursos nessas nações, fazendo com que as mesmas mantivessem uma vocação primária (SINGER, 1950).

Enquanto as nações desenvolvidas acumulavam vantagens do comércio internacional, as nações subdesenvolvidas acumulam desvantagens. Os países desenvolvidos corriam o risco de cair entre uma dupla armadilha dos termos de troca: podiam se industrializar em um momento de *boom* dos preços dos produtos primários, já que haveria recursos disponíveis para isso, mas não haveria interesse para transformar a matriz produtiva; ou não se industrializar quando os recursos estivessem disponíveis, pois embora houvesse o interesse, não se teriam os meios financeiros necessários. Por isso, o autor defendeu que o momento de *boom* deveria contar com um planejamento estratégico de desenvolvimento que soubesse utilizar excedentes disponíveis para mudar a matriz produtiva e o padrão de inserção desses países atrasados, tornando-os menos dependentes das variações do mercado internacional. Portanto, para que houvesse uma transformação estrutural dos países subdesenvolvidos, a importância relativa da agricultura deveria ser reduzida e todos os investimentos passariam por um plano estratégico. Os recursos se voltariam para a indústria fornecendo, além de uma mudança estrutural, crescimento de conhecimento técnico, conhecimento e dinamismo econômico (SINGER, 1950).

Em 1951 foi a vez de Ragnar Nurkse tentar entender alguns pontos acerca do desenvolvimento das nações subdesenvolvidas. Sua questão fundamental foi tentar compreender como essas nações poderiam romper com a condição de “círculo vicioso da pobreza”. Para entender a condição de desenvolvimento de um país, Nurkse afirmava que era preciso observar sua capacidade de formação e acumulação de capital. A acumulação de capital seria uma condição necessária, embora não exclusiva, de garantir o progresso econômico. A frase mais conhecida do economista (1951, p. 24), “um país é pobre porque é pobre”, definiu aquilo que o autor chamou de “círculo vicioso da pobreza”: as principais relações circulares eram relacionadas à formação de capital do lado da oferta (disponibilidade de recursos que se transformarão em investimento) e do lado da demanda (estímulo que os detentores de capital têm para investir). Em países pobres não haveria, do ponto de vista da oferta, disponibilidade de capital para investir; ao mesmo tempo que não haveria, do ponto de vista da demanda, incentivo para investir nessas economias devido à baixa produtividade do mercado interno e ao baixo nível de renda. O resultado seria a ausência de estímulo à variável fulcral para o desenvolvimento: o investimento. Dessa forma, nos países atrasados não havia incentivos para

o investimento. A saída seria o planejamento com ação do Estado de duas maneiras: atuando no planejamento via incentivo ao capital privado e externo; e atuando no investimento dessa economia. Para realizar a aplicação do planejamento de capital seria necessário investir em vários setores ao mesmo tempo para que eles gerassem mercados uns para os outros. Vale lembrar que Nurkse salientava que embora o capital externo seja importante, deve-se incentivar a formação de capital potencializando o mercado interno, o que geraria aumento das exportações e menor dependência das importações. No entanto, um dos riscos do aumento da renda interna em economias pobres é o risco do “efeito de demonstração”, isto é, havia riscos de que essa renda fosse destinada à bens superiores importados – o que causaria pressão no balanço de pagamento – ou internos – gerando excesso de investimento nesse tipo de bem e elevando os padrões de consumo. Isso frearia o desenvolvimento, o que geraria a necessidade do planejamento do capital, produção de bens diversificados e políticas protecionistas (NURKSE, 1951, p. 55).

Portanto, cada país deveria ter seu próprio capital através de esforços internos, ou seja, sustentar o mercado interno via diversificação do setor produtivo. O resultado seria choque de produtividade e impulsionamento da renda, fatores que culminariam no desenvolvimento. O autor ainda criticou o uso da poupança externa, pois acreditava que o maior problema dos países em desenvolvimento não era gerar valor, mas gerar capacidade de riqueza, isto é, endogeneizar progresso técnico (NURKSE, 1951).

Em 1954 foi a vez de Arthur Lewis publicar *O desenvolvimento econômico com oferta limitada de mão de obra*, concentrando-se na hipótese de que a oferta de mão de obra não qualificada nos países subdesenvolvidos era ilimitada quando comparada ao capital e aos recursos naturais, o que resultava em situações de subemprego, ou seja, emprego com baixa produtividade. Para o economista, os países são dotados de uma “dualidade estrutural”: são ilhas de modernidade no mar de atraso. Essa expressão significa que em um mesmo sistema econômico, pode-se observar setores com diferentes produtividades: nos países subdesenvolvidos os setores dominantes – atividades de subsistência voltadas para o mercado interno e exportação – têm baixa produtividade (mar de atraso) e os setores não dominantes têm alta produtividade (ilhas de modernidade) (LEWIS, 1954, p. 420-421).

A intensificação da acumulação de capital foi apontada como uma solução para essa dualidade, já que possibilitaria a expansão das ilhas de modernidade e a saída dos trabalhadores da condição de subempregos. O processo de incremento da acumulação de capital ocorreria através da redistribuição da renda do setor capitalista improdutivo/ setor de subsistência para o setor capitalista produtivo, o que ocasionaria uma redução da parcela de renda da terra e a

incrementação da parcela de lucros. Com a expansão dos lucros, teríamos aumento dos investimentos e, por sua vez, expandindo as ilhas de modernidade; reempregando subempregados em empregos com maior produtividade e maiores salários. Assim, para Lewis (1954) a condição para alcançar o crescimento e o desenvolvimento econômico era ampliar a disponibilidade de capital e um Estado planejando e coordenando o processo de industrialização.

Em 1956, Walt Rostow publicou *A decolagem para o crescimento autossustentado*, texto no qual apontou que o processo de crescimento ocorria em um período de tempo de duas ou três décadas, e que o crescimento subsequente passaria a ser mais ou menos automático. Essa transformação, chamada pelo autor de “decolagem”, salientava a necessidade de a sociedade estar preparada para as possibilidades de empreendimentos produtivos. Isso exigia também, transformações políticas, sociais e institucionais que poderiam impulsionar o aumento da escala de investimento e normalizar as inovações (ROSTOW, 1956, p. 181). O “crescimento rápido de um ou mais setores manufatureiros” seria “uma força poderosa e essencial de transformação econômica”, já que resultaria no aumento do produto *per capita*, criaria uma cadeia de demanda efetiva para produtos manufaturados, exigiria áreas urbanas maiores e, por fim, faria com que economias externas criassem setores líderes quando os setores líderes na decolagem diminuam seu impulso (ROSTOW, 1956, p. 205).

Em 1957 Gunnar Myrdal publicou o livro *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas* onde debateu a inadequação metodológica da perspectiva de equilíbrio que defendia mecanismos automáticos de estabilização. Sua preocupação foi debater “as enormes e crescentes desigualdades econômicas entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos” (MYRDAL, 1968, p. 12). A percepção de Myrdal, assim como de outros escritores sobre desenvolvimento da época, era de que não havia nada que garantisse a convergência do nível de renda dos diversos países do mundo. A lógica da especialização comercial com base na teoria das vantagens comparativas ricardianas não permitiria romper com a condição de subdesenvolvimento. Dessa maneira, era necessário construir teorias alternativas adequadas aos contextos dos países subdesenvolvidos, e que levassem em consideração a inter-relação entre fatores econômicos e não econômicos. Uma vez identificada essa interrelação, compreender-se-ia como as “causações circulares cumulativas”²⁴ operam no sistema econômico e, após

²⁴ Para o autor, o processo de equilíbrio não ocorreria devido as causações circulares cumulativas: “Em geral uma transformação não provoca mudanças compensatórias, mas, antes as que sustentam e conduzem o sistema, com mais intensidade, na mesma direção da mudança original. Em virtude dessa causação circular, o processo social tende a tornar-se acumulativo e, muitas vezes, a aumentar, aceleradamente, sua velocidade” (MYRDAL, 1968, p. 34).

mapeá-las, enfrentam os obstáculos do processo de desenvolvimento. Myrdal (1957) acreditava que nos países subdesenvolvidos os efeitos propulsores que permitiriam inserir essas economias no caminho do desenvolvimento eram fracos; isto é, havia uma baixa integração nacional, baixa complexidade da matriz produtiva e desigualdades (renda, raça, regional, etc.). Esses efeitos propulsores só se tornariam fortes, aproveitando a causação circular cumulativa através de um Estado forte, ou seja, de intervenção política e de um plano nacional de desenvolvimento.

Albert Hirschman, assim como Rodan, Nurkse e Lewis, partiu da crítica ao crescimento equilibrado. Em *A estratégia do desenvolvimento econômico* de 1958, afirmou que o processo de desenvolvimento era desequilibrado e não existia um plano bem acabado, mas organização e planejamento para promover o desenvolvimento através do processo de aprendizado que aconteceria ao longo do processo. O economista evidenciou que dois males se combinavam ao desenvolvimento desequilibrado: a tendência da aplicabilidade universal de política econômicas e a *fracassomania*²⁵. Nos países atrasados, a relação entre recursos disponíveis para investimentos e os investimentos realizados não se dava de forma espontânea, já que às vezes se tem recursos disponíveis, mas não há incentivo ao uso deles. É necessário que se faça a combinação adequada dos fatores disponíveis e isso só seria possível através da coordenação e do planejamento. Um dos conceitos centrais e mais conhecidos de Hirschman (1958) foi o efeito de encadeamento para frente e para trás. O efeito encadeamento para frente consistia em “qualquer atividade que por sua natureza não atenda exclusivamente às demandas finais induzirá esforços para que se utilizem seus produtos como insumos em outras atividades” (HIRSCHMAN, 1958, p. 117). Já o encadeamento para trás consistia em “qualquer atividade econômica não primária induzirá esforços para suprir, por meio da produção doméstica, os insumos necessários àquela atividade” (HIRSCHMAN, 1958, p. 105). A matriz produtiva de um país funcionava como uma rede com diversos setores produtivos que se interconectam e quando se investe em determinado setor, dependendo de onde se localiza na cadeia produtiva, resultaria em efeitos de encadeamento para trás ou para frente. Ou seja, uma matriz concentrada em setores que produzem bens simples e que, portanto, não passam por muitas etapas do processo produtivo, o efeito de encadeamento para trás inexistente. Por outro lado, uma matriz produtiva concentrada em setores que produzem bens que passam por mais etapas da cadeia produtiva têm potencial de geração de efeitos encadeamento para trás maiores. Portanto, para Hirschman a ausência de interdependência entre os setores compõe uma matriz produtiva uma

²⁵ Os países subdesenvolvidos aceitavam as políticas econômicas sem questionarem a aplicação delas aos diversos contextos.

das principais definidoras do conceito de subdesenvolvimento. Por isso, faz-se tão importante transformar a matriz produtiva dos países subdesenvolvidos e o padrão de inserção externa através da complexificação e diversificação de suas matrizes produtivas (CARDOSO, 2018, p. 72-83).

Em 1968, Kalecki publicou *The Difference between Crucial Problems of Developed and Underdeveloped Non-Socialist Economies*, texto em que afirmou que, embora no contexto das economias subdesenvolvidas capitalista o problema da demanda efetiva existisse, não era o problema principal a ser debatido. O problema fulcral dessas economias era a “deficiência de capacidade produtiva” e, devido a esse problema, conforme essas nações iniciassem o processo de industrialização, sem transformação na capacidade de oferta de bens de primeira necessidade, geraria pressão inflacionária freando o processo de crescimento e desenvolvimento.

O problema crucial dos países subdesenvolvidos é o aumento considerável do investimento, não a fim de gerar demanda efetiva – como é o caso numa economia desenvolvida com subemprego -, mas para acelerar a expansão da capacidade produtiva indispensável ao rápido crescimento da renda nacional (KALECKI, 1968, p. 132).

Dessa maneira, essas economias precisam transformar a capacidade de oferta dos bens de primeira necessidade/alimentos e planejar os investimentos, principalmente os investimentos públicos, já que segundo o autor, os investimentos privados poderiam não responder à necessidade de incrementar a capacidade produtiva ou quando o fizesse, não seria no volume necessário (KALECKI, 1968).

Outros pontos levantados pelo economista foram a necessidade de combinar às transformações da capacidade produtiva e diversificação do investimento através de investimento planejado e reformas institucionais, como por exemplo, a reforma agrária para transformar a capacidade produtiva de alimentos; e a reforma do sistema tributário, tributando adequadamente os mais ricos (CARDOSO, 2018, p. 101-104). Vale salientar que segundo Kalecki e Sachs (1966, p. 69) o capital externo poderia ser utilizado para realizar investimentos quando necessário. A exigência era a existência de um plano nacional estratégico de desenvolvimento que incentivasse esses investimentos a transformação da matriz produtiva, a requalificação da inserção das economias no mercado internacional e geração de capacidade de pagamento futuro.

A tabela abaixo reúne pontos fundamentais abordados até aqui, apresentando os principais argumentos e contribuições de cada um dos pensadores pioneiros do desenvolvimento.

Tabela 1 – As ideias fundamentais dos autores pioneiros do desenvolvimento econômico

Autor	Qual a solução para superar atraso?	Como viabilizar essa solução?
Friedrich List	Proteção da indústria infante	Estado protecionista na indústria via tarifa de importados subsídios para exportados
Rosenstein Rodan	Construção de Indústrias Básicas	Empréstimos estrangeiros e apoio estatal via construção de ambiente institucional que impulsiona os investimentos para a indústria
Hans Singer	Reconfigurar o padrão de inserção dos países atrasados	Dinamização dos investimentos e diversificação da matriz produtiva
Ragnar Nurkse	Diversificação do sistema produtivo	Estado investidor, principalmente; e Estado como incentivador de investimentos privado e externo.
Arthur Lewis	Aumentar a produtividade através de uma mão de obra mais qualificada	Intensificação da acumulação de capital por meio de um Estado planejador e coordenador da industrialização.
Walt Rostow	Impulsionar investimentos produtivos	Crescimento de um ou mais setores manufaturados
Gunnar Myrdal	Fortalecer os efeitos propulsores do desenvolvimento	Estado forte intervindo na política e no plano nacional de desenvolvimento.
Albert Hirschman	Matriz produtiva concentrada em bens mais complexos e diversificados	Complexificação e diversificação da matriz produtiva através de planejamento e coordenação
Michal Kalecki	Resolver a deficiência da capacidade produtiva	Planejar investimentos públicos necessários para incrementar a capacidade produtiva.

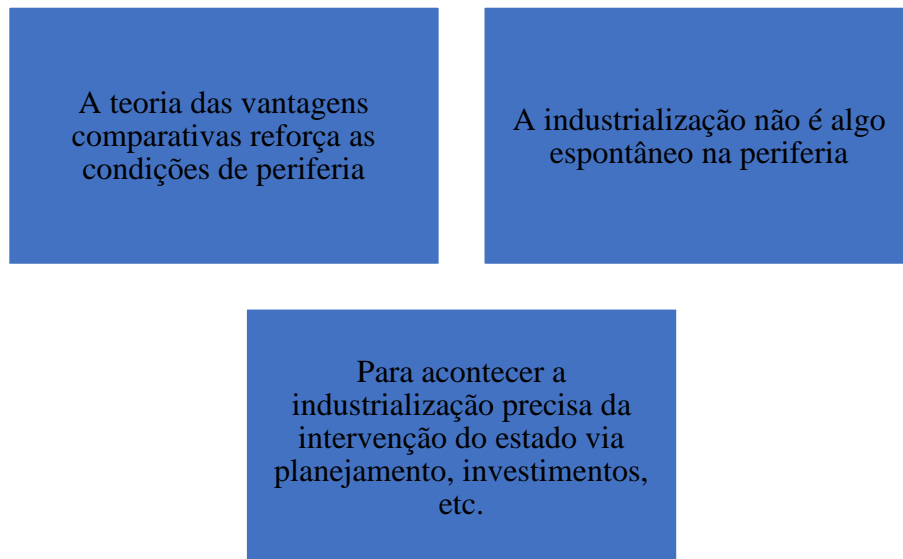
Fonte: elaborado pela autora.

O que se pode destacar desse conjunto de ideias é que todas elas giram em torno de uma mesma solução para o problema do atraso: a industrialização. Mesmo que isso seja dito, em alguns desses autores, de uma maneira diferente, no final é para isso que estará se direcionando os argumentos. A industrialização é sinônimo de desenvolvimento para esses autores porque esse consiste no

“(…) melhor caminho para o desenvolvimento das nações. Sem um processo de industrialização robusto não é possível aumentar o emprego, a produtividade e a renda per capita de um país. Sem estes movimentos, reduzir a pobreza se torna inviável. Neste sentido, o processo de desenvolvimento implica necessariamente uma realocação da produção de setores de baixa produtividade para setores de alta produtividade, nos quais prevalecem os retornos crescentes de escala” (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 35).

Para alcançar o desenvolvimento, as nações deveriam se apoiar no papel do Estado para solucionar suas principais deficiências, seja essa atuação por meio de planejamento, investimento público, coordenação da indústria, protecionismo, etc. A Figura 1 ilustra melhor as conclusões dos pioneiros do desenvolvimento acerca dos países subdesenvolvidos:

Figura 1 – Conclusões dos pioneiros do desenvolvimento



Fonte: elaborado pela autora.

Assim, embora haja possíveis discordâncias ou incompatibilidades, todas as perspectivas apresentadas se configuraram como alternativas à abordagem neoclássica. Esses economistas contribuíram para a formação de um arcabouço teórico do desenvolvimento clássico contemplando elementos de complexidade na elaboração de diagnósticos e estratégias para países em condição de subdesenvolvimento (CARDOSO, 2018).

Vale lembrar mais uma vez, que esses autores tiveram como gênese de suas indagações a ineficiência da teoria das vantagens comparativas ricardianas. Ao perceberem que a teoria das vantagens comparativas reforçava a condição de periferia, concluíram que o subdesenvolvimento exigia uma estratégia específica e partiram rumo à teorização particular (CARDOSO; REIS, 2018, p.5-6). Ressalta-se que o intuito desta seção não é tecer argumentos acerca das diferenças entre os pensadores pioneiros do desenvolvimento ou ficar comparando-os. Isso distrai o foco basilar desta tese. O intuito aqui é evidenciar a contribuição dessas figuras para a formação de um pensamento sobre desenvolvimento econômico na América Latina. A contribuição dos pioneiros do desenvolvimento teve como objetivo “compreender os entraves

à – bem como os mecanismos que poderiam levar à – transição de uma economia rural para uma economia liderada pela produção industrial” (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 41).

Vale salientar que os chamados “pioneiros” tiveram formação em “centros anglo-saxões”, o que resultou em resquícios da teoria econômica tradicional nas novas reflexões sobre desenvolvimento e uma idealização do conceito baseado na civilização europeia (CARDOSO, 2018, p. 19).

Assim, países latino-americanos foram submetidos a modelos econômicos distantes das suas realidades, tornando cada vez mais necessário elaborar teorias próprias para aquelas condições particulares. Como o intuito deste trabalho é pensar o caso brasileiro, a próxima seção mostrará de que maneira o debate acerca do desenvolvimento se originou e conquistou seu espaço na América Latina.

2.2 Desenvolvimento e países periféricos: o surgimento do desenvolvimentismo no Brasil como fenômeno material e fenômeno do pensamento

Vimos anteriormente como o desenvolvimento emergiu dentro da reflexão econômica²⁶, muitas vezes como práticas históricas de política econômica e, posteriormente, em um fenômeno do pensamento ao se transformar em uma preocupação de pensadores conhecidos como pioneiros do desenvolvimento, que construíram um arcabouço teórico preocupado com perspectivas do processo de desenvolvimento alternativas à escola neoclássica. O intuito a partir de agora é compreender como a discussão sobre desenvolvimento emergiu nos países latino-americanos, mais especificamente, no Brasil.

Para isso, considerar-se-á um argumento importante de Loureiro (1997): tanto as correntes econômicas como o saber econômico têm sua origem “não apenas no âmbito acadêmico das escolas de economia, mas sobretudo nos órgãos governamentais e nas instituições de pesquisa aplicada” (LOUREIRO, 1997, p. 23-24). Isso evidencia a necessidade de discutir a origem do debate acerca do desenvolvimento no Brasil não apenas no âmbito acadêmico, que envolve a dimensão teórica, mas também no âmbito da dimensão instrumental/prática, que esteve presente em discursos e ações políticas. Vale ressaltar que este “conhecimento em suas dimensões tanto teóricas quanto instrumentais, não é consensual, mas objeto de disputas entre diferentes grupos de economistas” (LOUREIRO, 1997, p. 24).

²⁶ Quando pensadores italianos do século XVII se questionaram como acelerar o progresso e alcançar a riqueza para todos (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 31).

Antes de entrar nessa discussão será definido o conceito de desenvolvimentismo, ideia e fenômeno que, como já elucidado anteriormente, direcionou-se especialmente à periferia do capitalismo como crítica ao receituário neoliberal para a geração de crescimento e desenvolvimento. Posteriormente serão apresentadas as ideias acerca da origem ligada a dimensão prática e teórica, respectivamente. Por último, serão feitos alguns apontamentos referentes aos impasses desenvolvimentistas no século XX.

2.2.1 O conceito de desenvolvimentismo

Iniciou-se no Brasil, no final do século XIX, uma conscientização gradual da elite²⁷ de que os demais países que haviam passado pelo processo de colonização estavam auferindo taxas de crescimento do produto acima das nossas. Essa percepção recebeu o nome de atraso, e a partir dela, iniciou-se um processo de tentativas para superação desse *status*. Como já apontado anteriormente, a leitura de que países como o Brasil eram atrasados e precisavam se desenvolver trouxe à tona o conceito de desenvolvimentismo.

“Ainda que tenha posteriormente encontrado adeptos em outros continentes, principalmente na Ásia, sua gênese remonta à América Latina do século 19, embora tenha tido sua maior expressão no século 20, em especial após a Grande Depressão. No Brasil, suas primeiras manifestações ocorreram quando as elites civis e militares, no contexto da crise do Império e da escravidão, passaram a perceber certo "atraso" do país, sob influência do evolucionismo positivista. A genealogia do conceito de desenvolvimento, anos mais tarde corporificado como categoria teórica no pensamento cepalino [referente à Cepal, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, ligada à ONU] tem como embrião o progresso comtiano” (FONSECA, 2016).

Considerado um “intervencionismo peculiar” devido ao fato de “sua razão de ser” se concentrar na “reversão do subdesenvolvimento”, o desenvolvimentismo surgiu a partir do momento em que se subentende que o “atraso não se devia ao clima tropical, ao catolicismo ou a razões biológicas e raciais, como aparecem nos primeiros intérpretes do Brasil, mas tratava-se de um fenômeno histórico, e que, portanto, poderia ser revertido” (FONSECA, 2016).

Apesar da polivalência do fenômeno, um consenso estabelecido nesta tese é que o desenvolvimentismo tomou forma com a junção de três correntes: o intervencionismo, o nacionalismo e a industrialização. No entanto, engana-se quem acredita que o conceito é resultante da simples somatória dessas três correntes.

²⁷ Chamados de “geração 1870”, defendiam o “núcleo duro” do desenvolvimentismo: industrialização, nacionalismo e intervencionismo pró-crescimento (SALOMÃO, 2017, p. 423). Alonso (2000, 2002) e Kugelmas (2003) são referências importantes sobre essa geração.

Para se firmar como política econômica e alcançar sua plena formação, o desenvolvimentismo, além de unir essas três correntes, ambicionou “uma ação racional com o propósito de construir a realidade aspirada”, isto é, revestiu-se da filosofia de Augusto Comte, o positivismo²⁸ (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 12).

A contribuição do positivismo pode ser melhor compreendida quando se entende que o mesmo propunha “uma linha evolutiva na sociedade humana, à qual se associou a ideia de progresso” e considerava “inevitável a ação do homem como forma de superação do atraso”. Reforçava-se a necessidade de construção do futuro que se almejava, tornando possível que a intervenção estatal passasse a ser plausível (*Ibidem*, p. 12). Estabelecia que

Baseado em leis científicas e na realidade dos fatos, o governo esclarecido – a ditadura positiva – adotaria medidas “justas e cabíveis” para se atingir o progresso, apartando a política pública de dogmas religiosos e metafísicos. Dentre esses, consideravam-se a mão invisível e o mercado auto equilibrado entes incapazes de garantir o fomento das atividades produtivas, de modo que o positivismo delegava à aliança do Estado com a iniciativa privada o meio mais adequado para se viabilizar o progresso, formando-se, assim, a instituição positivista (*ibidem*, p. 12).

Através desse debate positivista, o intervencionismo voltado às atividades produtivas, isto é, às ideias econômicas, passou a ganhar adeptos e, com o tempo, passou a ser defendido por ter como objetivo o crescimento econômico. Um grupo chamado papelistas representou contribuições importantes ao questionar o dogma do equilíbrio orçamentário e seu papel no crescimento econômico, bem como defender a prática de políticas ativas de incentivo ao setor produtivo²⁹. No entanto, é um “equivoco metodológico pueril generalizar todo tipo intervencionismo como se desenvolvimentismo fosse”. É preciso se atentar ao grau de intervenção, os objetivos dela e suas razões. No desenvolvimentismo, a intervenção estatal tem como razão fundamental reverter o subdesenvolvimento (*Ibidem*, p. 9-10).

No liberalismo³⁰, inclusive, engana-se aquele que acredita na ausência total do Estado, já que essa atuação, segundo os liberais, era indispensável em pontos estratégicos como, por

²⁸ “[...] o que se convencionou chamar de positivismo é, na realidade, a escola metódica, influenciada pelo pensamento do filósofo alemão Leopold Von Ranke, que supervalorizava o documento e defendia a objetividade na História. A escola metódica teve seu auge no final do século XIX, defendida sobretudo pelos historiadores franceses Langlois e Seignobos, que pregavam uma História narrativa, política, com forte caráter nacionalista” (SILVA; SILVA, 2009, p. 190).

²⁹ “A constituição do papelismo derivou, em larga medida, da recorrente escassez de divisas típica de uma economia agroexportadora. Somada a um limitado sistema bancário incapaz de corresponder às necessidades de liquidez do setor produtivo de forma satisfatória, ensejou-se o dever estatal de fomentar a produção por meio de uma política monetária ativa” (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 10).

³⁰ O liberalismo possui dimensão política e econômica. A dimensão econômica, que é a que interessa aqui, surgiu como oposição ao mercantilismo, partindo em defesa do livre mercado e ausência de interferência estatal na economia, isto é, a ideia era que o mercado encontraria níveis naturais de preço, salário, lucro e produção (SILVA; SILVA, 2009, p. 260).

exemplo, garantia de segurança da propriedade, garantia da liberdade empresarial, defesa dos bens, defesa da livre circulação de mercadoria, vigilância e punição de quaisquer empecilhos ao “curso natural do mercado”. Assim, a conhecida ideia de que no liberalismo o Estado não poderia atuar, estava exclusivamente ligada às questões econômicas (SILVA; SILVA, 2009, p. 260)

Já o nacionalismo teve suas primeiras manifestações no Brasil colonial através de ideias que foram importadas da Europa³¹ e, destacaram-se os movimentos nacionalistas que “antecederam a chegada da Corte portuguesa” no final do século XVIII e o “rompimento do monopólio colonial”. Vale lembrar que o nacionalismo, naquela época, “não pressupunha necessária a industrialização” (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 8-9). Quando relacionado ao desenvolvimentismo, o nacionalismo é pensado como um conceito econômico – portanto um nacionalismo econômico -, isto é, volta-se para a defesa dos interesses nacionais em um mundo onde a competição é maior que a cooperação. Portanto, aqui o nacionalismo não consiste em um fator ético e populista, mas um fator fundamental para o desenvolvimento das nações periféricas, submetidas ao imperialismo dos países pioneiros (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 853).

Segundo Bresser-Pereira (2018, p. 855), nação e nacionalismo são essenciais na história dos países ricos porque a revolução capitalista pelo qual todos passaram é constituída de “uma revolução comercial ou mercantil, de uma revolução nacional ou formação de estado-nação e de uma revolução industrial”. No caso dos países que enfrentaram o imperialismo dos países que se “industrializaram originalmente”, pode-se afirmar que houve uma revolução nacionalista. Portanto, o nacionalismo implica em uma cooperação de interesses dos cidadãos em torno de uma nação, do Estado, do mercado interno e da moeda nacional. Pressupõe ainda a definição de um projeto nacional de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 855-856).

A industrialização, por sua vez, teve dificuldades de fazer parte da pauta de política pública devido a “alegada vocação agrária” do país. A vertente industrializante conferiu caráter prático ao nacionalismo e ao intervencionismo para estabelecer o desenvolvimentismo como política econômica (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 10).

Vale destacar que o conceito de industrialização foi associado a um leque de fatores³² até obter um sentido evolucionário. O conceito de indústria moderna surgiu no final do século

³¹ “O próprio conceito de nacionalismo é resultado da Revolução Francesa” (SILVA; SILVA, 2009, p. 367).

³² Trabalho em geral, produção em larga escala, capitalismo, etc.

XVIII, com o início da Revolução Industrial, quando se reconheceu que as sociedades tinham diferentes capacidades técnicas e produtivas (SILVA; SILVA, 2009, p. 231). Com o passar do tempo, a industrialização foi se tornando sinônimo de modernização e um objetivo comum das várias nações como aponta o trecho a seguir

“(…) podemos identificar as Nações pioneiras no processo de industrialização, aquelas que instalaram seus parques industriais modernos já nos séculos XVIII e XIX, assim como aquelas que tiveram um desenvolvimento industrial “atrasado”. Desde o século XIX, e sobretudo nas primeiras décadas do século XX, consolidou-se a crença de que industrialização era sinônimo de modernização. Assim, sociedades ditas tradicionais, por exemplo, as da América Latina das primeiras décadas do século XX, começaram a se esforçar por assentar suas economias em bases industriais sólidas (SILVA; SILVA, 2009, p. 231).

Essas sociedades tradicionais teriam dificuldades para “seguir os mesmos passos que as potências capitalistas plenamente industrializadas, devido a seu contexto histórico, em que a economia se encontrava dependente do capital monopolista já estabelecido nos países avançados”. Os países que desenvolveram capacidade industrial pós Inglaterra tiveram que seguir um caminho um pouco diferente, isso porque não adotaram o liberalismo econômico inglês, mas medidas protecionistas e intervencionistas para consolidarem suas indústrias. A prática do liberalismo naquele momento só favorece a própria economia inglesa. Destaca-se, no caso dos países de “industrialização retardatária”, uma extrema dependência em relação às economias avançadas detentoras do “monopólio do capital e da tecnologia”, fator esse que dificultou o estabelecimento de uma indústria competitiva (SILVA; SILVA, 2009, p. 232).

Um outro problema dos países atrasados era a criação de um mercado consumidor interno para produtos industriais. Cabia ao Estado, nesses países, principalmente no Brasil, políticas que organizassem a produção, favorecendo os empresários privados, criassem estatais, impedisse conflitos entre as classes sociais, disciplinasse a força de trabalho. Juntava-se a isso o fato de os países latino-americanos somarem pouca acumulação de capitais, o que resultou em uma industrialização dependente de dívida externa (SILVA; SILVA, 2009, p. 232).

O conceito de industrialização, cunhado a partir da revolução industrial, envolve elementos específicos como

“o emprego de certo número de descobertas científicas nas atividades produtivas, afetando a produtividade do trabalho; uma combinação entre as atividades de produção e de consumo (o que acarreta a ideia de mercado consumidor, de redução de custos de produção etc.); o mercado, o contrato, a moeda como instituições que norteiam a troca entre produtores e

consumidores (isso na industrialização de tipo capitalista).” (SILVA; SILVA, 2009, p. 209).

Foi ao longo do século XIX que surgiram as primeiras associações voltadas aos interesses da classe industrial antes mesmo de existir uma indústria de fato, por isso talvez, tenha havido tamanha dificuldade para transformar ideias industrializantes em política pública durante o Brasil monárquico (CARONE, 1977, p. 6). Não havia formulações teóricas sistematizadas e sobrou para a prática “sustentar a imprescindibilidade do setor industrial como forma de superar a condição periférica”, isto é, “a experiência, e não a abstração, é que deveria balizar os caminhos da política pública”. Assim, o “raciocínio indutivo” de que países prósperos eram aqueles que haviam se industrializado orientou a atuação dos líderes latino-americanos, pelo menos até a criação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e a publicação da tese Prebisch-Singer³³ (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 11). Nomes como Visconde de Mauá e Roberto Simonsen são considerados pioneiros do desenvolvimento ligado à indústria. Inclusive, Heitor Ferreira Lima, economista e historiador do desenvolvimento econômico e industrial do Brasil, dedicou um livro³⁴, em 1963, onde mostrou como essas duas figuras levaram o Brasil ao caminho da industrialização. Destaca-se, no entanto, que existiu uma distância no tempo entre essas duas figuras: enquanto Mauá “desejou ardentemente o desenvolvimento de sua Pátria e para isso ajudou a incrementar a indústria” durante o século XIX; Simonsen se preocupou com o planejamento econômico e defendeu que o “concerto” das nações estava na construção de um parque industrial eficiente ao longo do século XX. Essa distância, porém, não os separou, ao contrário, uniu-os porque tornou-se “o segundo continuador do primeiro” (LIMA, 1963, p. 7-8). Lima destacou o seguinte

“Vivendo em épocas diferentes e atuando em meios diversos – Mauá no Rio de Janeiro e Roberto Simonsen de preferência em São Paulo – não poderiam, evidentemente, lidar com as mesmas coisas, nem levar existências idênticas. Assim, enquanto Mauá desenvolve prodigiosa atividade pessoal, erguendo empresas pioneira, realizando ação de realce no Parlamento, influenciando nos ministérios, Roberto Simonsen congrega a sua classe, escreve livros e faz conferências, em um dinamismo por igual assombroso, porém, de repercussão mais profunda, por alcançar amplas camadas sociais. Preocupa-se, particularmente, com o planejamento de nossa economia, com a formação da

³³ “No início da década de 1950, Raúl Prebisch e Hans Singer apresentaram independentemente, uma hipótese que contrariava os principais modelos de comércio internacional aceitos à época. Para esses autores as evidências empíricas sobre o comércio entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento indicavam, dentre outros aspectos, que havia uma tendência à deterioração dos termos de troca para os produtos exportados por esses últimos - ou seja, os preços dos produtos primários tendiam a cair com referência aos preços dos produtos manufaturados. Essa deterioração dos termos de troca não seria, segundo essa interpretação, um fenômeno cíclico, mas uma tendência de longo prazo” (SILVA; PRADO; TORRACCA, 2016, p. 202).

³⁴ LIMA, H. F. *Mauá e Roberto Simonsen: dois pioneiros do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Edaglit, 1963.

mão-de-obra, com o problema social do operário, visando com isso garantir a continuidade do trabalho organizado, tornando-se dessa forma um verdadeiro precursor em vários ramos de atividades econômica e social. Essa disparidade na maneira de atuar socialmente também decorreu, com toda probabilidade, além da distância do tempo, da formação intelectual distintas que os separava” (LIMA, 1963, p. 8-9).

Assim, o desenvolvimento, pelo menos até o final do século XX, esteve atrelado principalmente à indústria. É impossível investigar o conceito de desenvolvimentismo sem evidenciar que o mesmo une indústria, nacionalismo e intervencionismo.

O fato é que desenvolvimentismo é um “termo cognato” que remete a desenvolvimento e, apesar de seu “largo uso entre economistas” e sua incorporação pela mídia, “carece de uma definição mais precisa”, já que o seu sentido pode sofrer variações dependendo da “abordagem teórica em que está inserido ou mesmo com os objetivos do usuário” (FONSECA, 2015, p. 7).

O desenvolvimentismo pode nomear duas coisas que são indissociáveis, mas não representam o mesmo “nem do ponto de vista epistemológico, nem na prática cotidiana”. O conceito está atrelado a práticas históricas de política econômica (“fenômeno material”) que se constituem como fatos concretos e reais; e a um conjunto de ideias (“fenômeno do pensamento”) atreladas à ideologia e teorias. Assim, pode ser expresso de dois modos: “como discurso político, por aqueles que as defendem ou as criticam” ou “para designar uma escola ou corrente de pensamento, ao abranger teorias e estudos segundo cânones reconhecidos como saber científico” (*Ibidem*, p. 8).

Ivan Colangelo Salomão (2017) também evidenciou o caráter polivalente do conceito, fato que culminou em várias possibilidades de interpretação e inúmeras controvérsias referentes ao seu significado. Para o economista, o conceito de desenvolvimentismo estaria associado à política econômica (indissociável da ação humana), a ideologia (relacionado ao plano das ideias) ou a uma estratégia (equilíbrio entre plano das ideias e ações humanas) (SALOMÃO, 2017, p. 422-423). Na verdade, o desenvolvimento como estratégia, nada mais é do que o equilíbrio entre prática histórica e o conjunto de ideias. Dessa forma, não difere muito da feita por Fonseca (2015).

Ricardo Bielschowsky, Luiz Carlos Bresser-Pereira e Pedro César Dutra Fonseca são três importantes economistas inseridos nessa discussão acerca do conceito de desenvolvimentismo no Brasil e realizaram trabalhos teóricos de fôlego e cruciais para compreender as particularidades desse debate.

Ricardo Bielschowsky, por ter como objeto de pesquisa o pensamento econômico brasileiro, foi o escritor com mais precisão em conceituar desenvolvimentismo partindo da

ideologia no livro *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, publicado em 1988. Segundo o autor, entende-se por desenvolvimentismo

“ (...) a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: (a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional através da espontaneidade das forças de mercado, e por isso, é necessário que o Estado a planeje; (c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e (d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente” (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 7).

Assim, o desenvolvimentismo para o economista consistia em “um projeto de industrialização planejada e apoiada pelo Estado”, ou seja, uma “ideologia industrialista” que definiu uma “estratégia industrializante” no século XX (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 247-248). Mais que isso, em uma “ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional com base numa estratégia de acumulação de capital na indústria” (*Ibidem*, p. 250). Em seu livro elencou três grupos precursores intelectuais da doutrina desenvolvimentista: os desenvolvimentistas do setor privado, os desenvolvimentistas não nacionalistas do setor público e os desenvolvimentistas nacionalistas do setor público.

O desenvolvimentismo do setor privado, conhecido por ter Roberto Simonsen como principal representante, defendia um projeto de industrialização planejada e a proteção do capital privado nacional ganhando forças através da criação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Já o desenvolvimentismo não nacionalista do setor público tinha como figura principal Roberto Campos, que defendia a utilização do capital estrangeiro, mesmo em setores de infraestrutura, e aceitava a planificação e a intervenção do Estado somente quando a iniciativa privada nacional e estrangeira não demonstrasse interesse nos investimentos. O desenvolvimentismo nacionalista do setor público, por sua vez, contou com nomes como Celso Furtado e Rômulo Almeida e reivindicavam a planificação, a intervenção do Estado e o monopólio público em setores básicos e estratégicos para o desenvolvimento e a manutenção da soberania nacional (BIELSCHOWSKY, 2004).

Já Bresser-Pereira defendeu que ao mesmo tempo que o desenvolvimentismo consistia em uma “ideologia do desenvolvimento econômico de países retardatários” consistia também em uma “estratégia que usam os países retardatários para se industrializar e alcançar níveis de

renda dos países ricos”. Constitui-se assim, de uma alternativa ao liberalismo que promovia instabilidade financeira e aumento de desigualdade. Assim, o desenvolvimentismo não era “uma estratégia nacional de desenvolvimento de esquerda ou de direita”, mas um acordo social entre a centro-direita e a centro-esquerda” (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Fonseca (2015, p. 12), por sua vez, afirmou que independente do viés do autor, um projeto desenvolvimentista sempre passará por “aumento da produção e da produtividade priorizando a formulação de políticas econômicas”, ao invés da estabilização. Para o economista, entende-se por desenvolvimentismo

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

O economista escreveu um artigo intitulado *Desenvolvimentismo: a construção do conceito* no qual realizou um esforço para delimitar um conjunto de “atributos que caracterizam o conceito de desenvolvimentismo a partir da sua evolução no pensamento econômico e da experiência histórica da América Latina” (*Ibidem*, p. 5). Defendeu que o Estado deveria elaborar e executar um “plano de desenvolvimento” que unisse transformação da estrutura produtiva e transformação social profunda, pois sem essa última, “os benefícios da transformação produtiva seriam concentrados apenas por elites econômicas, perpetuando e até acentuando desigualdades e disparidades preexistentes e, por conseguinte, mantendo a condição de subdesenvolvimento” (CARDOSO, 2018, p. 131).

Dessa maneira, o desenvolvimento e o estado desenvolvimentista não poderiam ser “analiticamente separados”, já que a relação entre eles é fundamental para formular uma agenda de desenvolvimento (FONSECA, 2015, p. 25). Assim, “não há desenvolvimento sem Estado desenvolvimentista³⁵” e muito menos uma fórmula para construir um Estado desenvolvimentista, o que destaca a importância de reconhecer que não seria possível transplantar modelos que deram certo em outros países, visto que a “construção de um estado desenvolvimentista deriva de um processo de experimentação e aprendizados constantes” (DINIZ, 2013, p. 9-10). No entanto, um Estado desenvolvimentista “vai além de políticas governamentais pró-desenvolvimento” e não se pode reduzi-lo aos indicadores de política

³⁵ Sobre o Estado desenvolvimentista ver Evans (1992) e Chang (2010).

econômica. O projeto de desenvolvimento precisa ser compartilhado pelas elites políticas e governamentais e os diferentes atores econômicos e sociais. Deve-se compreender que o “intervencionismo do Estado desenvolvimentista não visa reforçar os mecanismos de mercado, mas propiciar mudanças em direção a uma rota considerada desejável por seus formuladores e executores” (FONSECA, 2015, p. 25). Devido a esse fator, há autores que se concentram no “Estado desenvolvimentista” (e na política econômica a ele associada) para conceituar desenvolvimentismo sem abandonar a ligação do conceito à ideologia.

Mesmo utilizando de diferentes aparatos teóricos e se baseando em experiências históricas variadas, para definir o conceito de desenvolvimentismo, entende-se que “há variáveis comuns ou com alta frequência”, “sugerindo a convergência para um possível ‘núcleo comum principal’”. Essas variáveis comuns são para existência de um “projeto deliberado ou estratégia” que pode ser definido como “projeto nacional” onde “a nação como epicentro e destinatária do projeto” (não confundir projeto nacional com aversão ao capital estrangeiro ou rompimento com a ordem internacional); “intervenção consciente e determinada do Estado” para tornar o projeto nacional viável; e defesa da industrialização como o “caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico” (FONSECA, 2015, p. 20-21).

Dessarte, o desenvolvimentismo foi importante por fornecer um “precioso instrumental teórico que possibilitou a emergência das primeiras análises sistemáticas da economia brasileira” e por sua aplicação prática revelar “comprometimento com as transformações em curso” no Brasil do século XX, não somente contribuindo, como legitimando a implementação do capitalismo industrial (FONSECA, 2015, p. 23). A grande polêmica foi em torno da intervenção estatal na economia, ação que assustava os empresários da época, e do modo como deveria ser a ajuda externa³⁶ (MANTEGA, 1987, p. 75).

Esse esboço sobre as diferentes terminologias relacionadas ao conceito de desenvolvimentismo resulta na percepção geral de que se trata de um “programa ou guia de ação”. Vale destacar que um fenômeno “só pôde ser categorizado como o fenômeno inovador” a partir do momento em “que se materializou em *práxis* humana, principalmente ao ser adotado como política norteadora (“guia de ação”) de governos” (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 7-8).

³⁶ Sob a forma de investimentos diretos ou empréstimos e financiamentos.

Pode-se considerar, de maneira mais geral, que o desenvolvimentismo consiste em uma política econômica³⁷ “formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista” (FONSECA, 2015, p. 28).

“(…) o desenvolvimentismo passa a ser um guia de ação cuja ideologia concebe o desenvolvimento não mais apenas como meio para atingir um fim, mas como fim em si mesmo, pois incorpora em seu conceito os próprios valores perseguidos. Na prática, o Estado desenvolvimentista típico tenderá a subordinar toda ação estatal a este propósito, não se restringindo à área econômica (políticas meio, fins e institucionais), mas estendendo-a à educação, cultura, saúde pública, leis sociais, meio ambiente etc. Daí o sufixo “ismo” associado à figura hiperbólica, a qual, adotada por seus críticos, assumiu conotação irônica: o desenvolvimentismo remete ao exagero ou, no limite, à irracionalidade, ao sobrepor o objetivo do desenvolvimento a outros também considerados legítimos ou até superiores em uma escala de valores. São os casos, por exemplo, da estabilidade macroeconômica, para a ortodoxia neoclássica, e da defesa do meio ambiente, para os ecologistas (BASTOS; BRITO, 2010, p. 48).

2.2.2 A dimensão instrumental/ prática

Embora se reconheça que a instrumentalização teórica do desenvolvimentismo só tenha tomado plena forma a partir meados de século XX, é importante debater sua origem como uma reflexão econômica, consciente ou não, politicamente engajada. Nesse sentido, Salomão (2017) apontou dois principais polos de interpretação da acepção do fenômeno desenvolvimentismo. O primeiro, defende que o fenômeno surgiu na República Velha. O segundo, defende que o surgimento ocorreu a partir 1930 como resultado de um “processo de amadurecimento construído ao longo do tempo, alimentado por críticos e defensores de suas teses e experiências, e não de uma simples oportunidade histórica resultante da Grande Depressão da década de 1930” (SALOMÃO, 2017, p. 438).

³⁷ “As diferentes acepções de política econômica são: “(1) as políticas-meio, as quais constituem instrumentos manipulados pelos formuladores de políticas visando à estabilidade macroeconômica; (2) as políticas-fins, formuladas ou implementadas para atingir objetivos conscientemente visados em áreas específicas, como as políticas industrial, agrária, tecnológica e educacional (quando vinculadas a objetivos econômicos); e (3) as políticas institucionais, as quais compreendem mudanças legais, nos códigos e nas regulamentações, nas “regras do jogo”, na delimitação dos direitos de propriedade, nos hábitos, preferências e convenções, bem como na criação de órgãos, agências e empresas públicas, ou mesmo privadas ou não governamentais, desde que dependam de decisões estatais” (FONSECA, 2015, p. 6).

Referente ao primeiro polo, o debate circunscreve que a gênese paulatina do desenvolvimentismo se encontra na República Velha de forma dissociada da prática da política econômica. No final do século XIX a elite teve uma percepção sobre o atraso do Brasil, e a partir dessa percepção, a intervenção do Estado na economia passou a configurar um caminho para o progresso (FONSECA, 2004a). O autor ainda apontou que houve uma experiência desenvolvimentista subnacional antes de 1930 através de sinais de ideias embrionárias, inclusive muitas materializadas em políticas, sendo incluídas no discurso de Getúlio Vargas no Rio Grande do Sul (FONSECA, 2004b). Características desenvolvimentistas também podem ser encontradas no programa de governo de João Pinheiro em Minas Gerais no início do século XX segundo Paula (2004, p. 272)³⁸.

Salomão (2013) compartilha a visão de que as ideias desenvolvimentistas brotaram no Brasil oitocentista. O autor buscou fortalecer sua hipótese através de evidências presentes nas obras de Serzedello Correa, Amaro Cavalcanti e Rui Barbosa, personagens do final século XIX que patrocinaram e defenderam ideias que faziam parte do chamado “núcleo duro do desenvolvimentismo” que tinha como características “industrialização, nacionalismo e intervencionismo pró-crescimento” no período de plena efervescência da ortodoxia econômica no Brasil (SALOMÃO, 2017, p. 422-423). Ainda segundo o autor,

o desenvolvimentismo não irrompeu de forma espontânea e repentina, tampouco surgiu em decorrência da crise econômica iniciada com a quebra da bolsa de valores em Nova Iorque. Tratou-se, pelo contrário, de um típico processo de construção política e intelectual, fruto da realidade brasileira e da consciência gradual de determinados atores de sua elite em relação à situação de atraso em que vivia o país. De modo que, ao grupo que assumiu o poder em 1930 não se fazia totalmente desconhecido o corpo das ideias desenvolvimentistas – embora qualificações de rumo e de vulto foram a ele ulteriormente adicionadas. Outrossim, admite-se que, em determinada medida, tratou-se a política desenvolvimentista praticada no Brasil de uma necessidade histórica (SALOMÃO, 2017, p. 428-429).

Já Villaverde e Rego (2019, p. 112) reconheceram que “por acidente, as sementes para o que viria a ser o modelo brasileiro foram plantadas ainda em meados do século XIX” quando as autoridades econômicas da monarquia estabeleceram a Tarifa Alves Branco em 1844, uma política alfandegária protecionista com objetivo puramente fiscal. A elite brasileira não tinha consciência de que essa prática de proteção do mercado interno serviria para industrializar o país. As decisões dessa elite não tinham nenhuma fundamentação teórica, consistindo apenas em decisões pragmáticas que “por acidente” resultaram na construção de um mercado de

³⁸ Outras referências são Iglésias (1982, p. 121) e Dulci (1999, p. 46).

consumo interno, nas primeiras associações de empresários e na criação de sindicatos. O desenvolvimentismo só deixou de ser acidental quando passou a ser política econômica com objetivo industrial, a partir dos anos 1940 (VILLAVARDE; REGO, 2019, p. 111-112).

O segundo polo de interpretação da acepção do fenômeno desenvolvimentista acreditava que sua origem datava a partir de 1930. A Revolução de 1930 se constituiu como uma oportunidade histórica para mudar o modelo econômico³⁹ que estava em vigor até então, e iniciar o processo de intervenção no domínio econômico com o intuito de superar o atraso. Considerava-se que o desenvolvimentismo resultou de

“(…) um processo de amadurecimento político, institucional e intelectual construído e moldado ao longo do tempo, alimentado por críticos e defensores de suas teses e experiências, não tendo sido, portanto, uma simples resposta à oportunidade histórica resultante da crise dos anos 1930. Nesse sentido, tanto as ideias quanto as diferentes experiências regionais ou mesmo nacionais experimentadas antes de 1930 não abarcavam, ainda, todas as determinações constitutivas do fenômeno, reforçando a hipótese de que o desenvolvimentismo não surgiu plenamente configurado como se fosse um fato a-histórico” (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 17).

Nesse polo podemos destacar nomes como Ricardo Bielschowsky, Bresser-Pereira e Carlos Lessa.

Para Bielschowsky e Mussi (2005, p. 3) “o processo de elaboração do projeto desenvolvimentista passou, no período, por quatro subperíodos, que descrevem um ciclo ideológico: nascimento (1930-1945), amadurecimento (1945-1955), auge (1956-1960) e crise (1961-1964).” Bielschowsky (2004, p. 248) abnegou a relevância histórica da consciência industrialista existente no século XIX, apontando a inexistência da sistematização das ideias.

Bresser-Pereira argumentou que foi a partir de 1930 que o país passou a adotar uma estratégia de desenvolvimento, fortalecida posteriormente, com a construção da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) e do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), que possibilitou a sistematização de ideias e a formulação de estratégias (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 2-7).

Outro debate antagônico referente ao desenvolvimentismo no Brasil é acerca da consciência de uma política desenvolvimentista por parte dos governantes e da origem da prática desenvolvimentista. Existe, de certa forma, relativo⁴⁰ consenso de que a política apareceu após 1930 com o processo de substituição de importações. Prova disso é o

³⁹ Liberalismo, pelo menos no comércio internacional.

⁴⁰ Segundo Fonseca (2015, p. 23), o desenvolvimentismo, como consciência e vontade de alterar uma realidade existente, tomou forma na segunda metade do século XIX em alguns países da América Latina.

posicionamento de Bresser-Pereira que considerou que os governantes, já a partir de 1930, sabiam que suas medidas eram industrializantes baseadas numa “estratégia nacional de desenvolvimento” baseada na “teoria econômica do desenvolvimento e na teoria econômica estruturalista” (2011, p. 2-7).

Já Bielschowsky (2004, p. 258) afirmou que não houve preocupação consciente com o desenvolvimentismo por parte da política gerada por Vargas em seu primeiro governo, mas somente a partir de seu segundo governo. Salomão (2013), embora admita que a gênese do desenvolvimentismo esteja no final do século XIX, compartilha da ideia de Bresser-Pereira ao afirmar que o fenômeno desenvolvimentismo foi ganhando expressão consciente ao longo do século XX e formando-se como doutrina somente em meados deste século quando foi adotado como política econômica pelos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek.

Carlos Lessa (1982), por sua vez, acreditava que tanto a ideia como a consciência desenvolvimentista da política econômica tomaram corpo a partir de 1950. Otávio Ianni (1996), Draibe (1985) e Fonseca (1987, 2003) oferecem apontamentos que evidenciam a consciência por parte do governo da promoção da indústria já na década de 1930.

Considera-se nesta tese que o Brasil e os demais países latino-americanos, conscientes ou não, passaram a adotar uma estratégia desenvolvimentista a partir de 1930, aproveitando-se principalmente do enfraquecimento dos Estados Unidos para “formular estratégias nacionais de desenvolvimento” que implicavam principalmente na “proteção da indústria nacional”. Chamados de desenvolvimentistas, os economistas, técnicos do governo, empresários e políticos fizeram propostas de política econômica colocando o desenvolvimentismo como objetivo da análise e da ação econômica e política. Para Bresser-Pereira, entre as décadas 1940, 1950 e 1960, os desenvolvimentistas e keynesianos constituíram o *mainstream* na América Latina (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 6-7).

Inclusive, Ricardo Bielschowsky (2004, p. 250-251) afirmou que o período que abrange 1930 à 1945 representou um “salto quantitativo na ideologia industrialista preexistente”, mesmo que acredite que tenha se tornado hegemônico apenas na segunda metade de 1950, já entre 1930 e 1945 ocorreu “uma primeira e limitada tomada de consciência da problemática industrialização”.

Admite-se assim, que o desenvolvimentismo foi “efetivamente” colocado em prática entre 1930 e 1980, constituindo-se como norte predominante na política econômica brasileira entre o retorno de Vargas, em 1951, e o início da crise, em 1981, através do processo de substituição de importações que ampliou e diversificou a indústria nacional (VILLAVARDE; REGO, 2019, p. 108-113). Considerando esse posicionamento, as principais raízes do

desenvolvimentismo estão no período autoritário da Era Vargas (1930-1945), período no qual a crise de 1929 abalou a crença no liberalismo e fez surgir um “novo filão teórico” para superar a ineficiência liberal. Para lidar com a instabilidade econômica, alguns autores começaram a se empenhar para dar consistência à ideia de intervenção estatal no domínio econômico como possível saída da crise. Essa revolução teórica teve John Maynard Keynes como figura de destaque inaugurando a “ótica keynesiana”, segundo a qual

“(…) as forças de mercado, deixadas a si mesmas, estariam longe de promover a alocação ótima de recursos, causando, pelo contrário, capacidade ociosa, desperdício e desemprego. Nesse contexto, fazia-se necessária a intervenção mais decidida do Estado na economia, não mais apenas enquanto administrador da coisa pública (defesa, educação, justiça, etc.) ou mero regulador das atividades privadas. Mas também enquanto agente direto da produção, aumentando os investimentos e gastos da sociedade (tidos como insuficientes no capitalismo avançado), privilegiando determinados setores em detrimento de outros, enfim, orientando a estrutura econômica para uma produção mais equilibrada (MANTEGA, 1987, p. 36).

Essa ideia se espalhou pelos países capitalistas, incluindo os atrasados, dividindo-se em duas forças teóricas: o intervencionismo e o liberalismo. Nas palavras de Getúlio Vargas

“Só as mentalidades impermeáveis aos ensinamentos dos fatos podem acreditar ainda na validade dos princípios do *laissez-faire* econômico e nos seus corolários políticos. O livre jogo das forças sociais, no estágio de evolução que atingimos, é anarquia pura e simples. Esta verdade, cabalmente confirmada pelas punições da guerra às grandes potências mundiais, torna-se de maior evidencia em relação aos povos como o nosso, em plena fase de crescimento e expansão (VARGAS, 1944, p, 157).

No Brasil, essas duas posturas teóricas surgiram nos anos 1930 através de figuras como Roberto Simonsen e Eugênio Gudin. O primeiro, líder da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), defende o intervencionismo para a consolidação da “acumulação industrial em bases nacionais”. O segundo, diretor de empresas estrangeiras de serviços, comprometido com as oligarquias agroexportadoras e com livre trânsito de capitais e de mercadorias, e por isso, um liberal convicto (MANTEGA, 1987, p. 26).

Roberto Simonsen forneceu um novo projeto de desenvolvimento, de cunho principalmente econômico e social, que se baseava na industrialização alicerçada pelo intervencionismo estatal e medidas protetoras à indústria nascente (*Ibidem*, p. 27). Simonsen entendeu que era necessário intensificar a industrialização no Brasil por meio do planejamento, “distribuindo os investimentos de capitais e recursos técnicos de acordo com um programa previamente traçado, que considerasse as disponibilidades, as deficiências, as possibilidades e

as necessidades" (LIMA, 1963, p. 83). Além de possuir uma visão global dos problemas brasileiros, era consciente que os frutos proporcionados pelo progresso econômico deveriam ser repartidos de forma equitativa para toda a população (*Ibidem*, p. 90).

Com o tempo, o desenvolvimentismo ganhou adeptos de segmentos consideráveis da população brasileira: a nascente burguesia industrial e a classe média urbana. Inclusive, o setor mais poderoso dessa última, as Forças Armadas, com peso político considerável, também aderiram a essa nova ideia (MANTEGA, 1987, p. 28-29).

Esse debate intelectual e ideológico entre liberais e adeptos do intervencionismo estatal ocasionou uma “coalizão de sustentação política, de caráter heterogêneo, incorporando à estrutura de poder, ao lado das elites tradicionais (ligadas ao setor agroexportador), os setores urbanos emergentes, notadamente o empresariado industrial e os trabalhadores urbanos” (DINIZ, 2011, p. 494).

A partir de 1946 ocorreu a consolidação do nacional-desenvolvimentismo, isto é, da ideia que construção da indústria seria a “chave do progresso nacional”. Existiu a articulação de um “pacto nacional-desenvolvimentista” com um “amplo suporte social”, incluindo as “forças políticas de centro-esquerda, os sindicalistas, os militares nacionalistas, um expressivo segmento do empresariado industrial e setores da intelectualidade brasileira”. Coube à burguesia nacional “um papel relevante na rede de alianças para o fortalecimento do capitalismo industrial no país”. A aliança com setores do empresariado industrial nacional seria “pré-requisito para romper a hegemonia das oligarquias agrárias” (DINIZ, 2011, p. 495).

Assim, os interesses agroexportadores foram definitivamente para o segundo plano no final de 1940, fortalecendo a perda do terreno do liberalismo. O nacionalismo defendido pelos desenvolvimentistas não excluía a “colaboração internacional no desenvolvimento brasileiro” e “se preocupava em valorizar a estrutura socioeconômica nacional e dotá-la de dinamismo próprio”, devendo os capitais e as empresas externas empenhar esses objetivos (MANTEGA, 1987, p. 29).

Para Mantega (1987, p. 64-65) as ideias do desenvolvimentismo foram "encampadas" pelos governos durante os anos 1950. Observou o Estado coordenando a economia e a introdução do planejamento econômico com objetivo de executar uma política de acumulação industrial no Brasil. A política do Estado se inspirou no receituário da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951/1953) e no Grupo Misto BNDE-CEPAL (1953/1955) para elaborar

planos nacionais de desenvolvimento⁴¹. A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos tinha como objetivo básico promover a industrialização que, naquela época, tropeçava em problemas de infraestrutura (fornecimento de energia e sistema de transportes), tornando necessário um programa de investimentos que priorizasse os setores de transporte ferroviário, energia elétrica, navegação costeira, portos e estrada de rodagem. Para viabilizar esse projeto afirmavam a necessidade de capitais estrangeiros, bem como, medidas para induzir a entrada deles no Brasil (*Ibidem*, p. 64-68).

Em 1953 foi criado o Grupo Misto BNDE-CEPAL, chefiado por Celso Furtado e formado por técnicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)⁴² que tinham como objetivo fulcral complementar o trabalho da Comissão Mista e elaborar um programa de desenvolvimento no período que compreendia 1955 a 1962. Através de um estudo da economia brasileira, atribui papel fundamental aos estímulos externos no desempenho econômico do país. Para o grupo, o problema basilar do desenvolvimento era a ausência da acumulação de capital, que só seria possível através do aumento da taxa de investimentos que, por sua vez, requereu o aumento da poupança. Portanto, seria necessário a população sacrificar seu consumo, hábito que não seria transformado tão facilmente. A saída encontrada para aumentar a poupança seria o capital estrangeiro (*Ibidem*, p. 70-72).

O “coroamento da política de desenvolvimento” desenhada pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL foi o Plano de Metas, executado entre 1956 e 1961. Considerado por boa parte da literatura econômica como “a primeira experiência de planejamento estatal efetivamente posta em prática” no país, elencou as áreas prioritárias da economia para as quais os recursos estatais seriam canalizados (*Ibidem*, p. 72-74). O Estado atuaria prioritariamente nas seguintes frentes

“(…) a) na coordenação e integração dos vários setores da economia, detectando as deficiências da infraestrutura e as lacunas deixadas pela chamada iniciativa privada, e procurando solucionar esses problemas pela ampliação ou criação de empresas estatais; b) no incentivo direto à produção privada por meio da criação de linhas especiais de crédito, principalmente junto ao BNDE, com longos prazos de restituição e juros negativos, pela concessão de avais estatais e empréstimos contraídos do exterior, pela facilitação de importação de máquinas, equipamentos e insumos básicos com a concessão de taxas cambiais favorecidas, pela concessão de isenções fiscais

⁴¹ Plano de Reabilitação da Economia Nacional e Reparelhamento Industrial (Segundo Governo Vargas), Plano de Metas (Governo Juscelino Kubitschek) e o Plano Trienal (Governo João Goulart).

⁴² Criado em 1952, o BNDE foi “um passo decisivo na elaboração de uma política de acumulação industrial no Brasil”. Com o intuito de facilitar a expansão industrial, consolidou-se como a principal agência financiadora de investimentos do Brasil viabilizando créditos, avais de financiamentos externos e outros atributos. O foco era viabilizar projetos voltados para o desenvolvimento industrial (MANTEGA, 1987, p. 70).

e tributária e pela reserva de mercado às indústrias em implementação via tarifas protecionistas (*Ibidem*, p. 73).

Entidades administrativas foram criadas para gerir e orientar os estímulos diretos ao setor privado e formular políticas de desenvolvimento para cada atividade da indústria. Dentre os grupos executivos de maior destaque estavam o da indústria automobilística (GEIA) e o da construção naval (GEICON). Outro ponto relativo ao Plano de Metas foi a facilidade dada ao capital estrangeiro para adentrar na economia brasileira. Uma série de medidas foram tomadas para que o capital estrangeiro se tornasse bem-vindo no Brasil, tais como desvalorização cambial (1953), Lei 2.145 de 1954 e a Instrução 113 da Superintendência da Moeda e Crédito (SUMOC)⁴³ de 1955. Os capitais estrangeiros invadiram o Brasil, em sua maioria, sob a forma de empréstimos e financiamento (*Ibidem*, p. 74). Vale lembrar que entre 1954 e 1955 houve um “interregno de corte mais liberal” proveniente da gestão de Eugênio Gudin (VILLAVERDE; REGO, 2019, p. 108-113).

No início dos anos 1960 o Brasil já implantara “um setor considerável de bens de capital, ao lado da produção de bens intermediários e bens de consumo final, articulados por uma infraestrutura de transportes e serviços vários”. Isso mostra que a estratégia de um desenvolvimento centrado para dentro, estratégia cepalina, deu certo. No entanto, as condições sociais da população estavam piorando evidenciando que a industrialização se mostrou incapaz de lidar com a miséria e disparidades sociais (MANTEGA, 1987, p. 43-44).

Entre 1961 e 1964, deu-se o rompimento da coalizão nacional-desenvolvimentista devido polarização das forças políticas de direita e esquerda resultantes do impacto externo da Guerra Fria. A instabilidade política culminou no Golpe de 1964 e em um longo período de autoritarismo (DINIZ, 2011, p. 496).

A ocorrência da Ditadura Militar rompeu com a “primeira fase (1940-1964) do desenvolvimentismo à brasileira”, preservando-se apenas a “dimensão desenvolvimentista da intervenção estatal na economia”. Mais uma vez, deve-se destacar o “interregno de corte mais liberal” proveniente da gestão de Bulhões-Campos (1964-1966) (VILLAVERDE; REGO, 2019, p. 108-113).

⁴³ “(...) ambas estabelecendo dispositivos pelos quais o CACEX (Carteira de Comércio Exterior) poderia conceder privilégios especiais para as remessas de lucros e amortizações de capital como, por exemplo, fornecer taxa cambial favorecida. Essa medida abrangia também os empréstimos, desde que repatriados num prazo superior a 5 anos. Além disso, a Instrução 113 permitia que as empresas estrangeiras importassem máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, abolindo qualquer restrição tarifária nesse sentido. No governo Kubitschek esses privilégios foram ampliados com a concessão de favores adicionais aos investimentos que incidissem nas áreas prioritárias” (MANTEGA, 1987, p. 74).

O período que se iniciou em 1964, e que terminou somente em 1980, é considerado por parte da literatura como o período do “novo ciclo do desenvolvimento” ou do “desenvolvimentismo militarista”, em que se fez uma associação entre estratégia desenvolvimentista e regime autoritário. Essa estratégia tinha a empresa nacional, a empresa de capital estrangeiro e o setor estatal forte como base de suas diretrizes. Observou-se uma articulação entre militares, setores empresariais, inclusive do segmento da indústria. A partir de 1975, o contexto era o de crises do petróleo e colapso do modelo de *Bretton Woods*, resultando no declínio do nacional-desenvolvimentismo e enfraquecimento da aliança empresários e governos militares e o início do processo da “campanha contra a estatização da economia, ganhando espaço a ideologia privatista de forte conteúdo antiestatista” (DINIZ, 2011, p. 455). O cenário consistia no seguinte

“O forte desempenho da economia coexistiria com alta concentração da renda, forte endividamento externo e altas taxas de inflação. Por outro lado, entre 1930 e início dos anos 1980, o Brasil havia realizado a construção de um parque industrial complexo e altamente diversificado, sendo o porte da industrialização um importante diferencial da economia brasileira em relação aos demais países latino-americanos” (*Ibidem*, p. 456).

A era Vargas e JK, o milagre econômico e o II Plano Nacional de Desenvolvimento “coroaram o salto tecnológico e de complexidade da economia brasileira”. Nessa fase o país contou com a criação da Petrobrás, da Companhia Siderúrgica Nacional, do Banco Nacional de Desenvolvimento, e tantos outros marcos. Ao mesmo tempo consistiu em um período de “excessos, com endividamento público, emissão monetária inflacionária e desequilíbrios internos e externo” (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 26).

A forte concentração de renda e o problema da alta inflação fizeram com que a partir de 1960 houvesse um reconhecimento de que os objetivos de desenvolvimento deveriam incorporar “dimensões distributivas”, tornando-se a estratégia de industrialização insuficiente. Além disso, “sem uma combinação com as chamadas reformas de base – agrária, tributária, política –, a industrialização na periferia tenderia a acentuar dois de seus principais problemas: a heterogeneidade estrutural e a concentração de renda e riqueza”. Preservou-se alta desigualdade de renda entre estados, alto desequilíbrio de distribuição de renda, pobreza acentuada (CARDOSO; REIS, 2018, p 13).

Nos anos 1980, mais precisamente entre 1985 e 1989, completou-se a transição para a democracia e a prioridade passou a ser uma agenda política voltada para elaboração de uma Constituição e criação de um Estado de Direito. Na economia reinou o fracasso contra o controle da inflação e o problema da dívida externa (DINIZ, 2011, p. 497).

Assim, a política econômica desenvolvimentista adotada no decorrer do século XX

“tornou-se notadamente responsável, ao longo das cinco décadas de sua vigência, pelo mais alto crescimento econômico já observado no país em sua história. Cabe ressaltar que tal desempenho econômico dependeu em grande medida de forças políticas que lhe deram sustentação, às vezes firmada por meio de pactos políticos em contextos democráticos (como o do PSD/PTB, entre 1946 e 1964), mas, infelizmente, outras vezes em regimes autoritários (como no Estado Novo de 1937-1945 e após 1964). Talvez o maior desafio hoje seja refazer uma aliança política capaz de dar sustentação a tal projeto e em regime democrático, haja vista a hegemonia do capital financeiro sobre a produção, e do entrelaçamento entre ambos, o que configura um ambiente muito menos propício do verificado no século XX, pelo menos entre 1930 e 1980” (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 18).

2.2.3 A dimensão teórica

Como visto anteriormente, os pioneiros do desenvolvimento questionaram e desafiaram a “visão neoclássica acerca da eficiência do mercado, a flexibilidade do sistema preços e a elasticidade das estruturas produtivas como forças que dirigiriam espontaneamente a mudança estrutural que caracteriza o desenvolvimento econômico”. A teoria do desenvolvimento foi na contramão da universalidade pregada pelas ideias neoclássicas, elucidando que havia uma “heterogeneidade das experiências nacionais” (GALLA; RONCAGLIA, 2020, p. 57). Os países da América Latina surgiram como exemplos empíricos de não universalidade da ciência econômica, pois o tempo mostrou que o que impulsionou o desenvolvimento de países centrais, não impulsionava o mesmo nos países atrasados, ou quando impulsionava era de forma problemática e excludente (FONSECA, 2015, p. 23).

Com a “fé sobre a capacidade do mercado e do livre comércio em promover o progresso material das nações” colocada à prova no século XX, especificamente após a Segunda Guerra Mundial, alguns países europeus e o Japão fizeram uso de planos de desenvolvimento guiados pelo Estado para se reconstruírem. Foi assim que os países pobres, principalmente os latino-americanos, conscientes da ineficiência de deixar o domínio econômico apenas nas mãos do mercado, perceberam que era necessário que realizassem a produção dos recursos que necessitavam para que fossem menos escassos, isto é, a economia de um país deveria ser encarada não apenas como consumidora de recursos, mas também como produtora de recursos (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 29). Os países latino-americanos demonstraram insatisfação quanto à exclusão deles do Plano Marshall ao mesmo tempo em que sofriam pelo “sucateamento” de seus equipamentos industriais resultante da falta de dólares para importação devido à crise das exportações brasileiras (PEREIRA, 2011, p. 123).

Para Bastos e Oliveira (2021) é importante destacar que o desenvolvimentismo não buscou seus fundamentos no keynesianismo. Segundo os autores, essa confusão é gerada pelo fato de ambas ideias terem sustentação teórica na intervenção estatal na política econômica e ambas terem surgido no contexto de desintegração da ordem liberal a partir de 1929⁴⁴. No entanto, mesmo que não tenha buscado na teoria keynesiana os seus fundamentos, foi teoricamente impulsionado pelos mesmos elementos “ligados ao contexto fundamentalmente sociopolítico” e estímulo da Guerra Fria⁴⁵ (BASTOS; OLIVEIRA, 2021, p. 23-24).

Assim, o modelo keynesiano seria inadequado e rejeitado pelo desenvolvimentismo porque supunha uma oferta ilimitada não somente de trabalho, mas de capital e terra. Nesses países, aplicar-se-ia a solução keynesiana e logo depois, estabelecer-se-ia o sistema neoclássico. Assim, o modelo consistia em “mais uma nota de rodapé do neoclassicismo” (BASTOS; OLIVEIRA, 2021, p. 25). O problema dos países subdesenvolvidos não era a mão-de-obra, mas a oferta, isto é, a capacidade produtiva. Isso porque, o estoque de mão-obra era utilizado de “forma ineficiente” e em “atividades de baixa capitalização” (*Ibidem*, p. 25).

Como já elucidado anteriormente, a polêmica entre intervencionismo e liberalismo já ganhara fôlego no Brasil no decorrer dos anos 1930 e 1940 através do debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín. No entanto, o debate só recebeu “estatura de um verdadeiro confronto teórico, com a entrada em cena de vários intelectuais e mesmo instituições especializadas”. Com a morte de Roberto Simonsen, em 1948, os desenvolvimentistas encontraram na Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) “o laboratório para a elaboração e divulgação das novas ideias” e que se tornou “o grande bastião da industrialização e de seu planejamento” (MANTEGA, 1987, p. 12).

A CEPAL foi “a principal fonte mundial de informação e análise sobre a realidade econômica e social latino-americana” e se consolidou como o “único centro intelectual em toda a região capaz de gerar um enfoque analítico próprio”. Por esse enfoque ter ficado vigente durante meio século na América Latina, torna-se importante reconstruir a trajetória intelectual

⁴⁴ No século XX o Brasil se inseriu no mundo como um país rural, isto é, como “uma nação periférica, primário-exportadora, produtora de *commodity* tropical”. A macroeconomia brasileira naquela época dependia quase exclusivamente do comportamento das exportações no mercado externo. Dessa forma, o mundo se baseava na divisão internacional do trabalho, que tinha como característica fulcral a divisão entre países que produziam bens industrializados e países fornecedores de matérias-primas. Essa lógica de organização econômica, foi posta em xeque com a crise de 1929 e deu espaço a outras políticas econômicas. Nos países periféricos, a desintegração da ordem liberal deu espaço ao desenvolvimentismo (BASTOS; OLIVEIRA, 2021, p. 22).

⁴⁵ A Guerra Fria exacerbou a ideia de possibilidade de desenvolvimento pautada no modelo de economia centralmente planejada e de políticas intervencionistas.

da CEPAL a fim de compreender sua contribuição para a história das ideias; isso porque, essa comissão trata de um corpo analítico direcionado e aplicado às “condições históricas próprias da periferia latino-americana”. Justamente por isso, há a ausência do pensamento cepalino na história da teoria econômica, gerando desconhecimento dessa forma de análise que desenvolveu a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino-americano (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 15).

É importante sublinhar que o nascimento da CEPAL aconteceu em um contexto Pós-Segunda Guerra Mundial onde as economias latino-americanas começaram a se industrializar e se urbanizar via crescimento econômico e relaxamento da restrição externa (aumento de importações). Embora fosse um contexto favorável à ideologia industrializadora, naquele momento difundia-se a ideia de retomada das exportações tradicionais como acontecia antes da guerra. Tratava-se da restauração da ideologia liberal dos anos 1930 sustentada pela divisão internacional do trabalho. Comparada às ideias liberais, a defesa do desenvolvimento via industrialização estava pouco instrumentalizada analiticamente é composta de um grande “vazio teórico”. Justamente por isso, a CEPAL assumiu tamanha importância como instrumento teórico nos anos 1950: desenvolveu teorias para as regiões especificamente periféricas da América Latina e conseguiu uma “versão regional” da teoria do desenvolvimento comentada na primeira seção deste capítulo (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 56-57).

Portanto, a criação da CEPAL representou “um marco teórico decisivo para a gestação das principais teses sobre desenvolvimento ou subdesenvolvimento periférico⁴⁶ que animaram a discussão teórica latino-americana do após-guerra” (MANTEGA, 1987, p. 32). Tornou possível a elaboração de um arcabouço teórico baseado na “perspectiva de pensadores de origem e vivência latino-americana”, que auxiliasse na “compreensão e proposição de soluções” para essa região (CARDOSO, 2018, p. 110).

Podemos afirmar que a CEPAL faz parte de um campo da história do pensamento econômico chamado sistemas de economia política que consiste em um conjunto de políticas econômicas sustentadas por princípios unificadores/ normativos. Como exemplos de princípios unificadores temos o liberalismo e o socialismo. No caso da CEPAL, o princípio normativo consiste na “ideia da necessidade da contribuição do Estado ao ordenamento do

⁴⁶ Categoria utilizada por Raúl Prebisch antes de ingressar na Cepal para fazer referência à vulnerabilidade latino-americana à crise dos anos 1930, “que derivara de processos inflacionários com um forte componente exógeno e tendências a contrações internas que, politicamente, fomentavam soluções macroeconômicas pouco recomendáveis” (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 57).

desenvolvimento econômico nas condições da periferia latino-americana”, isto é, do paradigma desenvolvimentista (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 16).

Vale ainda elucidar, que a CEPAL não se tratava de uma instituição acadêmica, mas criadora de ideias para o *policy-makers* latino-americanos (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 17).

Ricardo Bielschowsky (2000, p. 18) sistematizou as ideias cepalinas em fases de acordo com a “mensagem transformadora”:

a) Origens e anos 1950: industrialização; b) anos 1960: “reformas para desobstruir a industrialização”; c) anos 1970: reorientação dos “estilos” de desenvolvimento na direção da homogeneização social e na direção da industrialização pró-exportadora; d) anos 1980: superação do problema do endividamento externo, via “ajuste com crescimento”; e) anos 1990: transformação produtiva com equidade.

Embora existam diferentes planos e teses para cada uma dessas fases, é importante salientar que todos seguiam o método histórico-estruturalista e as mesmas “ideias-força”. Esse método se instalou no centro das análises sobre a tendência histórica das economias latino-americanas: essas economias evoluíram de um modelo primário-exportador (foco no mercado externo – “para fora”) para um modelo urbano industrial (foco no mercado interno – “para dentro”). O objetivo cepalino era compreender como se dava a transição “para dentro” nessas economias de estrutura econômica e institucional subdesenvolvidos. Segundo esse método, as estruturas subdesenvolvidas condicionam comportamentos particulares e uma trajetória que era, até então, desconhecida, o que tornava necessário análises específicas e não universais. Portanto, o método histórico-estruturalista cepalino consiste em “um método de produção de conhecimento muito atento ao comportamento dos agentes sociais e à trajetória das instituições, que mais se aproxima de um processo indutivo” (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 53-54).

A oposição entre “periferia” e “centro” ilustra bem o instrumento cepalino de análise: os países latino-americanos se inseriram na economia mundial como produtores de bens e serviços pouco dinâmicos para exportação e importavam bens e serviços de alta tecnologia e inadequados para seus níveis de renda. A estrutura social e econômica da periferia em conjunto com um aparelho produtivo pouco diversificado e tecnologicamente heterogêneo, não permitia que o crescimento, o emprego e a distribuição de renda fossem como nos países centrais (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 55).

Segundo Roncaglia e Gala (2020, p. 58) existia uma visão geral dos pensadores cepalinos na qual

“(…) era imprescindível combinar a análise das estruturas econômicas no plano nacional com a dinâmica internacional, garimpendo suas diferenças e

suas diferenciações, confrontando-as com a realidade historicamente observada. Este procedimento levou à noção de hierarquia entre nações, isto é, a divisão entre centro e periferia. O problema da ciência econômica *mainstream* como apresentada na época estaria na tentativa de aplicar na periferia categorias analíticas adequadas apenas à realidade socioeconômica dos países centrais. Era preciso formular uma teoria que informasse uma nova forma de fazer política econômica (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 58).

Embora houvesse essa visão mais geral, é imprescindível reconhecer as fases pelas quais a Cepal passou ao longo do século XX. A primeira fase, que data entre 1948 até 1960, teve como tema principal a industrialização. O pioneiro, neste sentido, foi Raúl Prebisch. Embora tivesse publicado diversos artigos no decorrer dos anos 1940, foi o *Manifesto Latino-Americano*, publicado em 1949, que recebeu maior destaque, constituindo-se como trabalho fundador do pensamento econômico latino-americano. Segundo este trabalho, era um equívoco acreditar que os economistas dos grandes países se interessavam pelos problemas da América Latina, já que possuíam seus problemas próprios. Competia aos economistas latino-americanos conhecer a realidade desses países e “explicá-la racionalmente e com objetividade científica”, tornando possível obter “fórmulas eficazes de ação prática (PREBISCH, 1949, p. 80).

Baseado no método histórico-estrutural⁴⁷, identificou os problemas específicos da América Latina, realizou diagnósticos e propôs políticas de desenvolvimento para essa região. As políticas colocadas em prática nos países latino-americanos até aquele momento, não levavam em consideração os problemas e especificidades estruturais latino-americanas. Embora não suficiente, a industrialização, era uma maneira para enfrentar a condição de atraso desses países, pois seria um meio para romper com armadilhas da teoria das vantagens comparativas ricardianas⁴⁸. Além disso, Prebisch identificou uma tendência à deterioração dos termos de troca dos bens primários em relação aos bens manufaturados no longo prazo que também só seria resolvido por meio da industrialização; isto é, através da diversificação da matriz produtiva e da transformação da pauta exportadora e importadora, tornando-a menos dependente de bens manufaturados que poderiam ser produzidos internamente (PREBISCH, 1949). Essa tendência se explicava pela diferença da elasticidade-renda das importações dos bens primários e bens manufaturados. A elasticidade-renda das importações de um país

⁴⁷ O método faz uso da estrutura e das Ciências Sociais para compreender a realidade. O contexto histórico tem papel fundamental para compreender como a economia e a sociedade funcionam (CEPAL, 2020).

⁴⁸ Os países, para desfrutarem dos frutos do progresso técnico de maneira equitativa, deveriam se especializar nos bens que tivessem vantagem comparativa. Seguindo essa premissa, países especializados em produtos primários se beneficiam dos “frutos do progresso tecnológico originado nas nações industrializadas” sem precisarem se industrializar, preservando assim, o modelo primário-exportador que tornaria a periferia “prisioneira do subdesenvolvimento” (CARDOSO, 2018, p. 111).

periférico dependia de produtos manufaturados e a elasticidade-renda das importações de um país central que importa produtos primários era baixa. Diante de um aumento da renda, no caso da periferia, isso se transforma num aumento da demanda por bens importados manufaturados; já o país central, diante de um aumento da renda, não haveria um aumento na demanda por bens primários, isso porque, bens primários têm baixa complexidade e podem ser produzidos facilmente; além disso, os consumidores desse produto atingem a satisfação da necessidade de demanda mais rapidamente, chegando a um limite de expansão. Portanto, especializar-se em bens com baixa complexidade na produção é uma decisão arriscada, já que seria uma estratégia falha e frágil de desenvolvimento. Por isso, embora a industrialização fosse necessária, não era suficiente. O crescimento conduzido pelo progresso técnico aprofundaria as diferenças entre nações centrais e periféricas se não houvesse políticas por parte da periferia. O progresso tecnológico resultaria em uma redução da importância dos bens primários nos produtos finais e diversificar os padrões de consumos que exigiram bens mais complexos (PREBISCH, 1949).

Somente a industrialização permitiria a requalificação do padrão de inserção interna desses países, de modo a lutar contra a tendência da deterioração dos termos de troca dos bens primários em relação aos bens manufaturados. Isso deveria ser feito através do protecionismo transitório, recorrendo ao capital externo, de maneira transitória, para financiar a indústria. Esse processo exige um planejamento estatal estratégico que vise a transformação e diversificação da matriz produtiva e requalificação da inserção externa dos países periféricos. O setor exportador permitirá obter divisas necessárias para o processo de transformação industrial (PREBISCH, 1984).

Os textos inaugurais da CEPAL destacaram a inserção internacional periférica dos países latino-americanos e a tese da deterioração dos termos de troca. Essa tese se opunha ao postulado liberal⁴⁹ do século XX ao afirmar que a especialização em produtos primários criava desvantagens comparativas dinâmicas nas economias subdesenvolvidas decorrente dos seguintes fatores (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 58-59):

- A forma de produção e emprego dos países subdesenvolvidos impedia de tirar frutos do progresso técnico;
- Havia um potencial para deterioração das economias periféricas devido ao excesso de mão-de-obra na agricultura que ao ser empregado nas atividades exportadoras aumentaria a oferta, deprimindo os preços internacionais;

⁴⁹ Com base na teoria das vantagens comparativas defendia que uma maior lentidão do progresso técnico dos produtos primários em relação aos produtos industriais resultaria em um aumento dos preços dos primeiros em relação aos preços dos segundos (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 58).

- A eficiência da produção industrial era menor na periferia;
- A Industrialização não reduziria a vulnerabilidade externa, pois a periferia permanecia muito tempo como exportadora de bens primários e importadora de produtos industrializados, fato que apenas reforçava a tendência de desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos.

As condições estruturais internas das economias periféricas se depararam com problemas de insuficiência de poupança e de divisas. Insuficiência de poupança, pois havia uma baixa produtividade média per capita, uma estrutura fiscal obsoleta e padrões de consumo luxuoso praticado pelas classes mais ricas. Já a insuficiência de divisas estava ligada à pouca especialização e diversidade, e complementaridade intersetorial e integração vertical reduzidas. Justamente por isso, sofria-se uma pressão permanente para ampliação das importações, tornando nossa balança comercial deficitária (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 62-63).

Esse desequilíbrio do balanço de pagamentos juntamente com a inflação e o desemprego, conjunto de problemas característicos das economias periféricas, ameaçavam a continuidade de um novo estágio de disseminação do progresso técnico a ação estatal no processo de desenvolvimento seria crucial para lidar com esses problemas e por meio do planejamento, supriria as deficiências técnicas dos governos da região latino-americana (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 64-65).

A segunda fase, constituída ao longo dos anos 1960, foi marcada pelo debate acerca das ideias críticas ao processo de desenvolvimento em curso: a discussão girava em torno das críticas a um processo de industrialização que não incorporava os frutos da modernidade e do progresso técnico à maioria da população e que, além disso, não havia eliminado a vulnerabilidade externa e a dependência dos países latino-americanos. A industrialização em curso havia, pelo contrário do que se propunha, obstruído o desenvolvimento tão almejado (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 66).

A nova agenda de discussão dos anos 1960, formulada por Prebisch, além de considerar as dificuldades da periferia em crescer e absorver a força de trabalho como na década anterior, contou com um novo argumento: “a necessidade de alterar a estrutura social e redistribuir a renda, especialmente através da Reforma Agrária” (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 68-69).

Os “dois vetores analíticos” de maior expressão nessa fase da CEPAL foram a Teoria da Dependência e a Tese de Heterogeneidade Estrutural. Sobre a primeira tese existem duas vertentes: uma com uma análise mais política e outra com uma análise predominantemente

econômica. A análise política ficou a cargo de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, que em 1969 escreveram *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Já a análise econômica ganhou voz com o trabalho de André Gunder Frank. Segundo o autor marxista, a industrialização latino-americana consistia em uma nova modalidade de “exploração secular, imposta pelo imperialismo aos trabalhadores da região subdesenvolvida, em aliança com a elite local”. Ainda de acordo com essa ideia era impossível separar a acumulação da expansão capitalista internacional e do imperialismo, esquema esse que só favorecia os países desenvolvidos. A ideia de dependência associada no âmbito comercial, financeiro e tecnológico esteve presente desde o início na CEPAL. Nos anos 1960, a condição de dependência, desenvolvida por Osvaldo Sunkel, partia do princípio de que existia uma única economia capitalista integrada através da expansão mundial das empresas transnacionais. Enquanto no centro a maior parte dos trabalhadores integravam o mundo moderno, na periferia essa parcela era reduzida. O modelo mundial de acumulação gerava efeitos sociais desagregadores marginalizando agentes econômicos que tinham muito potencial produtivo (BIELSCHOWSKY, 2018, p 71-72).

A tese da heterogeneidade estrutural, por sua vez, defendia que a industrialização havia apenas alterado o formato da dependência. Tendo como principal representante Aníbal Pinto, essa tese acreditava que o desenvolvimento se perpetuaria mesmo que houvesse industrialização e crescimento econômico (BIELSCHOWSKY, 2018, p 72).

Essas teses apontam para agendas semelhantes, isto é, o estilo de desenvolvimento econômico teria que ser transformado via melhor distribuição de renda, reformas agrária, financeira, patrimonial, tributária, educacional e tecnológica. Isso só aconteceria se houvesse mudança política de recuperação da democracia (BIELSCHOWSKY, 2018, p 72).

De meados de 1960 até 1973, a América Latina desfrutou de um crescimento acelerado, um bom desempenho exportador e uma abundante liquidez internacional. Essa liquidez proporcionou divisas adicionais às receitas de exportação e permitiu uma expansão das importações. Com a crise mundial do petróleo em 1973, os países latino-americanos se endividaram para manter o crescimento e estabilizar suas economias. Países como o Brasil optaram por dar continuidade ao processo de industrialização diversificando as exportações via proteção e participação estatal (BIELSCHOWSKY, 2018, p 73).

Este cenário de crise internacional tornou as análises macroeconômicas, a ênfase ao estudo do endividamento e os requisitos da diversificação exportadora as novidades do pensamento cepalino. Assim, formou-se um todo homogêneo nas ideias cepalinas com interesse no médio e longo prazo e discussão de estilos. A partir de 1973, a nova etapa do pensamento

cepalino, conhecida como terceira fase da Cepal, foi cercada de circunstâncias históricas no plano político (irrupção de ditaduras), no plano econômico e mundial (crise e recessão) e no plano da história das ideias econômicas. Isso incorreu em focar nas “angústias de curto prazo” em detrimento das análises de longo prazo (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 74).

O Brasil se transformou em um dos protagonistas da crise nos anos 1980 tornando o enfoque histórico e de longo prazo, eixo principal da Cepal, marginalizado até sua recuperação nos anos 1990. Essa falta de espaço político e as mudanças na economia contaram com a decadência da teoria do desenvolvimento e o reaparecimento da ortodoxia (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 74-75).

Assim, os anos 1970 se caracterizaram pela integração de todos os elementos cepalinos até então acumulado. Essa integração cepalina ficou conhecida como estilos de crescimento pautados nos seguintes elementos (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 75):

- Reconhecimento da importância da reforma agrária e da redistribuição de renda para um crescimento mais justo e homogêneo;
- Apoio das Nações Unidas que debateram esse tipo de tema citado acima;
- Intelectuais cepalinos elaboraram críticas metodológicas;
- As crises internacionais e o aumento do endividamento enfatizaram a necessidade de reorientar o estilo de industrialização, que deveria combinar estímulo ao mercado interno “com as virtudes da orientação pró-exportadora de produtos industrializados”.

Apesar de manterem um tom otimista, os intelectuais cepalinos demonstraram apreensão em relação “à viabilidade de reorientar o desenvolvimento para uma maior homogeneidade social” (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 75). Um dos reconhecimentos mais bem definidos acerca do reconhecimento de que as economias latino-americanas podiam ser dinâmicas mesmo contendo injustiças sociais foi a de Maria da Conceição Tavares e José Serra em 1971⁵⁰. Para os autores, o que confere dinamismo a essas economias é a concentração de renda, isto é, esse fator é necessário e útil para o crescimento da economia brasileira. A concentração de renda reajusta a estrutura de demanda para a produção existente aumentando o consumo das classes médias e altas. Essa concentração, que acaba gerando excedente para

⁵⁰ TAVARES, M. C.; SERRA, J. Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente en Brasil. *El Trimestre Económico*, v. 33. N. 152, México, Fondo de Cultura Económica, out.-dez. 1971.

financiar a acumulação, constitui-se como um modo de crescimento perverso (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 76).

A quarta fase da Cepal se deu nos anos 1980, década essa que ficou conhecida como “a década perdida”. Em meio a elevação dos juros internacionais, que culminou na escassez de capitais para a América Latina, as economias promoveram ajustes recessivos em meio às condições impostas pelo (Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial. Esse ajuste intencionava gerar divisas para pagar o serviço da dívida via expansão das exportações e redução das importações. Além disso, os choques inflacionários geraram um estado mega inflacionário que produzia efeitos devastadores ao setor público (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 80-81).

Esses acontecimentos fizeram com que a ortodoxia liberal ganhasse fôlego e conquistasse adeptos ao seu discurso que culpabiliza o Estado pelos males do endividamento e o modelo de industrialização protecionista pela ineficiência da indústria que se fechava para o progresso técnico. Nos anos 1980 o pensamento desenvolvimentista e cepalino se reafirmou e se refinou ao se posicionar contra o modelo de ajuste dos bancos credores e do FMI. Nessas condições de inviabilidade do crescimento, as questões de longo prazo foram deixadas um pouco de lado, cedendo espaço às questões imediatas ligadas à “dívida, ajuste e estabilização” (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 81-82).

Nos anos 1990 em diante, a Cepal iniciou uma fase pautada na transformação produtiva com equidade e o “neoestruturalismo”. Os ensaios sobre o processo de crescimento a longo prazo foram retomados em meados de 1980, discussão cepalina que, de fato, foi retomada nos anos 1990 principalmente com Fernando Fajnzylber. O principal conceito introduzido na produção cepalina foi o da transformação produtiva com equidade. Isso porque, nos países latino americanos não havia um grupo de crescimento e boa distribuição de renda. Assim, os novos textos passam a reconsiderar o crescimento de longo prazo, a política de abertura comercial para evitar se isolar tecnologicamente (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 84).

Para se adaptar aos tempos de abertura e globalização surgiu o neoestruturalismo cepalino que criticava a complacência com a inflação e pregava alterações na forma como o Estado intervinha na economia” (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 85).

Portanto, os anos 1990 tiveram como eixos centrais do pensamento cepalino as questões de progresso técnico e da distribuição de renda. Embora o contexto fosse novo e novas discussões aparecem, as tradicionais preocupações com subemprego e a insuficiência de crescimento sustentado permaneceram. Era necessário ainda um conjunto de políticas públicas de suporte ao desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 87).

Posto isso, a Teoria Cepalina do desenvolvimento da América Latina, em resumo, constitui-se de dois pontos basilares

“(…) I) economias latino-americanas desenvolveram estruturas pouco diversificadas e integradas; setor primário-exportador dinâmico, porém incapaz de difundir progresso técnico para o resto da economia, de empregar produtivamente o conjunto da mão de obra e de permitir o crescimento sustentado dos salários reais; livre comércio aprofundaria estes traços ao longo do tempo na ausência de uma indústria dinâmica e II) ritmo de incorporação do progresso técnico e de aumento na produtividade é maior nas economias industriais (centro) do que nas especializadas em produtos primários (periferia), gerando a diferenciação secular da renda em favor do centro; os preços de exportação dos produtos primários apresentam tendência declinante em relação aos produtos industrializados: dá-se aqui a percepção de que a tendência à deterioração dos termos de troca levaria à transferência dos ganhos de produtividade do setor primário-exportador para os países industrializados” (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 60).

Em vista disso, a CEPAL “arquitetou um plano de transformações econômicas” para os países latino-americanos, ditos periféricos e atrasados, com base na intervenção do Estado no domínio econômico a fim de auxiliar o processo de industrialização e a valorização do mercado interno. O objetivo basilar era modificar a estrutura econômica desses países “propiciando a elevação e a retenção da produtividade” e provocar alterações na “estrutura social e política a partir da extensão dos benefícios do desenvolvimento para a maioria dos grupos sociais” (MANTEGA, 1987, p. 41). É importante salientar que a CEPAL tornou possível a criação de um corpo teórico instrumentalizado capaz de demonstrar que a industrialização era um meio para as nações periféricas alcançarem o desenvolvimento e, até então, não havia um pensamento econômico teoricamente estruturado para esses países, principalmente no Brasil, onde se verificava apenas uma “visão econômica politicamente engajada na industrialização” sem uma estruturação nos meios acadêmicos (PEREIRA, 2011, p. 122-123). Sobre essa importância da CEPAL vale elucidar que

“(…) reside não apenas no fato de ela ter fornecido uma teoria do desenvolvimentismo, dando consistência a ideias apenas esboçadas por autores como Simonsen, mas na sua direta participação na polêmica brasileira, comparecendo frequentemente nas páginas dos jornais e revistas especializadas da época, sem falar na sua contribuição para a elaboração dos planos de governo que seriam praticados na segunda metade dos anos 50 (MANTEGA, 1987, p. 12).

Sob o impulso de experiências históricas dos vários países da América Latina, o atraso – termo de uso coloquial – deu um salto para a categoria teórica subdesenvolvimento, deixando de ser mais uma etapa ou fatalidade biológica/ geográfica, para se tornar um fenômeno histórico e social que poderia e deveria ser superado (FONSECA, 2015, p. 32). Essa “consciência do

atraso” e a busca por “uma estratégia nacional para superá-lo” trouxe à tona o termo *desenvolvimentismo*, ideia que se tornou peculiar na América Latina, na África e em alguns países da Ásia e que, principalmente ao longo do século XX, esteve atrelado a “uma resposta para superar o subdesenvolvimento”(Ibidem, p. 39).

Vale salientar que apesar de a literatura apontar governos desenvolvimentistas em todos os continentes e a ideia ter influência teórica europeia, o desenvolvimentismo não deve ser entendido como “como uma ideia de fora que foi transplantada para a América Latina, mesmo com a ressalva de ter sido adaptada à sua realidade cultural, econômica ou social: não há caso de desenvolvimentismo, teórico ou histórico, que tenha servido de modelo para tal cópia ou adaptação” (Ibidem, p. 40).

Assim, o desenvolvimentismo surgiu da necessidade de pensar como transformar países periféricos em “nações desenvolvidas e com maior autonomia” através do aumento da participação do Estado no domínio econômico via planejamento, facilitando o “advento da industrialização nacional”. Ultrapassando a fronteira da produção teórica acadêmica, o desenvolvimentismo guiou-se para o campo da política econômica e para o planejamento governamental, servindo como inspiração para os planos de desenvolvimento. Como apontado anteriormente, isso foi possível devido a CEPAL, considerada “espinha dorsal do desenvolvimentismo”, ter inaugurado “uma interpretação original das relações entre os países capitalistas avançados e os da chamada periferia latino-americana” e inspirado, no campo da política econômica e do planejamento, a atuação de governos periféricos (MANTEGA, 1987, p. 23).

No Brasil, o desenvolvimentismo ganhou adesão de parte da esquerda, incluindo o Partido Comunista Brasileiro, que tinha como uma de suas metas naquela época, a industrialização. No entanto, quem liderou esse movimento foi o Grupo-Itatiaia, composto por intelectuais de centro-esquerda, através da publicação das ideias desenvolvimentistas no *Cadernos de Nosso Tempo*, entre 1953 e 1956. Em 1955, encabeçado pelo governo Juscelino Kubitschek, esse grupo se transformou no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), que “encarregado de discutir grandes problemas nacionais e de auxiliar na elaboração dos programas de governo”, abraçou as propostas de políticas econômicas da CEPAL, consolidando o desenvolvimentismo (Ibidem, p. 12-13).

Foi esse encontro entre as ideias da CEPAL e o ISEB que tornou possível o surgimento dos primeiros trabalhos brasileiros. Até os primórdios dos anos 1950, as análises e orientações teóricas brasileiras provinham de autores estrangeiros especializados no subdesenvolvimento, principalmente Raúl Prebisch, Ragnar Nurkse ou Gunnar Myrdal (Ibidem, p. 49)..

Nurkse⁵¹ e Myrdal⁵², economistas europeus, contribuíram muito para o desenvolvimentismo brasileiro, pois mesmo que não tenham escrito diretamente sobre o Brasil, escreveram sobre os problemas comuns dos países da chamada periferia, como apontou o item 1.1, e por estarem em diversas ocasiões em viagens pelo Brasil onde proferiram palestras durante os anos 1950 (*Ibidem*, p. 49).

Essas ideias circularam entre industriais e economistas brasileiros e foram, muitas delas, traduzidas por Celso Furtado⁵³ a partir de 1949 e, em razão disso, as primeiras análises e orientações teóricas brasileiras foram ancoradas nos pressupostos cepalinos (*Ibidem*, p. 41- 48). Segundo Mantega (1987, p. 77)

“(…) Celso Furtado e Ignácio Rangel foram antes de mais nada técnicos de alto nível das chamadas instituições de planejamento e desenvolvimento governamentais e intergovernamentais, como a CEPAL, o BNDE e demais órgãos similares, todos pioneiros no levantamento da realidade econômica brasileira, seus pontos de estrangulamento, deficiências de transporte, de infraestrutura, etc. Foi a partir desses estudos que surgiram, no final dos anos 50, as primeiras tentativas bem sucedidas de representar a economia brasileira em sistemas conceituais mais complexos e abrangentes.”

Aos poucos os pioneiros do pensamento econômico no Brasil foram se dando conta de que o país não seguia os mesmos passos das economias/ capitalistas avançadas/ o, o que acabava inviabilizando a simples transposição de teses desenvolvidas para o capitalismo europeu e norte-americano nos séculos XVIII e XIX. O grande desafio era, então, compreender as especificidades do “capitalismo retardatário brasileiro”: as diferenças geopolíticas, as relações de produção e as forças produtivas. Os pioneiros da economia política brasileira interpretaram o avanço capitalista no Brasil como um “processo de substituição de importações” (MANTEGA, 1987, p. 78).

⁵¹ Em 1951, Ragnar Nurkse proferiu um ciclo de palestras no Rio de Janeiro, publicadas posteriormente na *Revista Brasileira de Economia*. Sua preocupação basilar era, como dizia o próprio nome de seu livro que seria publicado em 1957, os *Problemas de Formação de Capital e, Países Subdesenvolvidos*. Segundo o autor, a escassez de capital dos países periféricos era o ponto principal da falta de dinamismo dessas economias (MANTEGA, 1987, p. 49).

⁵² Também realizou “peregrinações teóricas pelos países subdesenvolvidos” incluindo o Brasil. Inaugurou a tarefa de se atentar aos fatores não econômicos para entender o subdesenvolvimento (MANTEGA, 1987, p. 53).

⁵³ “Em resumo, as reflexões de Celso Furtado nos anos 1950 sobre o subdesenvolvimento apontavam em três direções de política econômica. Primeira, no sentido de abandono da teoria das vantagens comparativas como critério de inserção na divisão internacional do trabalho (busca da diversificação na pauta de exportações). Segunda, visto que o Brasil não possui um sistema industrial competitivo em todos os setores, a inserção internacional tem que ser seletiva, o que exige planejamento estatal. Por último, deve ser reforçado o papel das instituições da sociedade civil no controle do Estado, evitando a dicotomia populismo versus autoritarismo que tanto tem atrasado a caminhada para o desenvolvimento” (PEREIRA, 2011, p. 127-128).

Nesse processo, destacaram-se os nomes de Celso Furtado, Ignácio Rangel e Maria da Conceição Tavares. Nomes esses que marcaram a construção de uma produção teórica acadêmica no Brasil, principalmente com a publicação das obras pioneiras de Celso Furtado: *Formação Econômica do Brasil*, em 1959 e *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, em 1961; duas obras cruciais para o desenvolvimento da base teórica do modelo de substituição de importações (MANTEGA, 1987, p. 23).

Em um contexto geral, coube a Celso Furtado compreender e caracterizar a transição da economia agrária e mercantil para a economia urbana e industrial bem como elaborar uma teoria para o subdesenvolvimento.

Em 1959, ano de sua primeira obra, Furtado reconstruiu a trajetória da economia brasileira. Analisou a economia cafeeira para compreender a transição da exploração colonial para o processo de industrialização baseado na substituição de importações. Para o autor, a economia cafeeira ganhou suma importância ao conseguir mobilizar os recursos econômicos brasileiros para projetos de grande envergadura no início do século XIX. Os primeiros núcleos industriais organizados surgiram, de fato, quando o setor cafeeiro incorporou a mão de obra livre à sua produção, restringindo sua disponibilidade de mão de obra para atividades que não fossem essas. O que antes era suprido com atividades de subsistência para a mão de obra escrava e importação de bens luxuosos para os proprietários de terra, transformou-se em disponibilidade de recursos monetários para adquirir bens de consumo. Partiu desse fato o nascimento de um mercado interno de consumo e, lentamente, de produção. Assim, conforme o café ganhava o mercado mundial, o fluxo de renda para a manufatura local crescia, transformando as pequenas oficinas em fábricas no início do século XX. Para que a indústria local existisse, no entanto, não bastava apenas haver demanda por bens manufaturados, mas também a existência de fluxos migratórios (força de trabalho) e lucros do café (direcionados às atividades industriais via sistema bancário) (MANTEGA, 1987, p. 79-80).

Portanto, essa monetarização das atividades econômicas fez nascer um mercado interno suprimido pela produção local. Quanto maior o preço do café no exterior, maior seria o fluxo de renda para os setores manufatureiros. As quedas dos preços internacionais do café eram dribladas por meio de estoques para regular as quantidades disponíveis de café ou via depreciação do cruzeiro (uma depreciação cambial). A crise de 1929 e a década de 1930 impulsionaram definitivamente a industrialização. Nesse período o Brasil já havia alcançado uma acumulação de capital suficiente. Para que a renda interna brasileira fosse mantida em um cenário de queda de exportações era necessário que o país se endividasse externamente e

emitisse moeda, o que provocaria surtos inflacionários e redistribuição de renda em favor do setor agroexportador (MANTEGA, 1987, p. 80-81).

Tabela 2 – Mão de obra escrava versus mão de obra livre em Celso Furtado

Mão de obra escrava	Mão de Obra livre
Não monetização das atividades	Monetização das atividades econômicas
Necessidade de consumo, quase que no geral, alimentadas pelas atividades de subsistência e importações	Restrição da possibilidade de cultivo para subsistência devido necessidade de se dedicar exclusivamente a atividade cafeeira e necessidade de aquisição de mercadorias para o consumo
Mercado de subsistência e importações	Nascimento do mercado interno

Fonte: elaborado pela autora.

Portanto, na situação inicial do processo de industrialização o impulsionamento básico da expansão da acumulação é dado pelo setor exportador, que ocupa os vazios deixados pelas importações, e pelo mercado externo. Isso evidencia que o dinamismo da economia brasileira foi determinado, ainda, pelo mercado mundial (MANTEGA, 1987, p. 81-82).

Consciente de que o processo de industrialização brasileiro foi orientado pela substituição das importações/ mercado criado pelas atividades primário-exportadoras, aproximando-se dos demais países da América Latina e se distanciando dos países capitalistas pioneiros, Furtado evidenciou a necessidade de compreender a trajetória histórica “ímpar” que, para ser interpretada, requer uma teoria do subdesenvolvimento (MANTEGA, 1987, p. 82).

Para isso, o autor tece comparações entre as economias subdesenvolvidas e o funcionamento do capitalismo clássico no intuito de apresentar parâmetros essenciais de análises: as principais leis do capitalismo, os fatores dinâmicos do sistema capitalista e as tendências de transformação. Esses parâmetros tornam possível criar um projeto de desenvolvimento (MANTEGA, 1987, p. 82).

Furtado identificou o avanço tecnológico como o propulsor central do desenvolvimento no capitalismo clássico. Isso porque, ele promove um aumento da produtividade que significará uma multiplicação do excedente, matéria-prima crucial do desenvolvimento. É através dessa multiplicação do excedente que ocorreria o aumento dos investimentos e da escala de acumulação (MANTEGA, 1987, p. 83).

Também reconheceu que a industrialização dos países subdesenvolvidos possuía condições e estímulos completamente diferentes dos países precursores: havia a preexistência

de um sistema capitalista avançado e um caráter “servil” das atividades agrário-exportadoras. No entanto, muitas vezes, essa divergência não é levada em consideração, o que resulta na má utilização de recursos econômicos como explica o trecho abaixo

“(...) a industrialização brasileira fez-se de acordo com as prescrições de técnicas e com a oferta de meios de produção condizentes com outra realidade e outro estágio de desenvolvimento que não o nosso. Conduzindo o Brasil a uma má utilização de seus recursos econômicos (...) o problema central do subdesenvolvimento, ao adotar tecnologias poupadoras de mão de obra e alta densidade de capital, adequadas à sociedade com grandes massas de capital e oferta limitada de força de trabalho, em franco antagonismo com o baixo nível de acumulação de capital e com abundância da mão de obra dos países atrasados. Nessas condições, a industrialização via substituição de importações emprega poucos trabalhadores, paga baixos salários e não é capaz, assim, de criar seu próprio mercado consumidor” (MANTEGA, 1987, p. 84).

O caráter monopolista das empresas que se instalam na periferia só agrava essa situação. Essas empresas utilizam grandes quantidades de capital e operam com grandes escalas de produção, o que contrasta com a precariedade dos mercados subdesenvolvidos causando tendência de capacidade ociosa e elevação de preços. O resultado é o reforço da concentração de renda e a deficiência do mercado consumidor levando a uma futura estagnação da industrialização brasileira. Essa estagnação seria reforçada pela influência política das classes conservadoras que manteria uma estrutura agrária rudimentar e causaria exaustão das terras. Portanto, o Brasil caminharia em direção a essa estagnação nos anos 1960 (MANTEGA, 1987, p. 85).

Para combater a estagnação, Furtado (1968, p. 14-16) direcionou a correção ao emprego de técnicas que utilizam uma maior quantidade de trabalhadores, pagamento de salários melhores e ampliação do mercado consumidor. O economista propõe ainda, a transformação da estrutura agrária para que haja maior produtividade e nível de vida da população rural, e a fiscalização de empresas estrangeira⁵⁴. Essas mudanças seriam possíveis através de um Estado orientador, regulador e planejador da economia. Esse Estado atuaria representando todos os interesses da maioria da população brasileira.

Assim, de modo geral, o economista paraibano elucidou a necessidade da formação de um mercado interno como fator operante do processo de industrialização de uma economia primário-exportadora. Com a Crise de 1929 e a Grande Depressão dos Anos 1930, as restrições

⁵⁴ O resultado das empresas estrangeiras não é o desenvolvimento, mas a desnacionalização do capital, a concentração de renda e deformações tecnológicas (FURTADO, 1966, p. 38).

às exportações deslocaram o centro dinâmico pautado na atividade exportadora para uma atividade de mercado interno. Somente desta maneira, a indústria teria condições para “florescer” indo ao encontro da industrialização que proporcionaria aumento do produto, da renda *per capita* e do padrão de vida da população (SAES, 2009, p. 185-186).

Segundo Furtado (2007, p. 377) sua inserção na Cepal ⁵⁵ tornou possível compreender a natureza da dependência externa latino-americana, pois “a partir dessas análises já não cabia admitir como hipótese de trabalho a possibilidade de reversão a uma situação em que as exportações de produtos primários desempenhavam o papel de principal centro propulsor do desenvolvimento regional”.

Uma das hipóteses fundamentais de Furtado é que a não correspondência entre crescimento e desenvolvimento é a característica fulcral das economias periféricas. Isso porque, quando ocorre o crescimento sem o desenvolvimento em uma economia dependente significa que o progresso técnico do setor exportador ficará retido no exterior. Neste caso, torna-se crucial uma teoria sobre subdesenvolvimento (FURTADO, 1977, p. 4).”

Considerando o subdesenvolvimento como um “fenômeno coetâneo do desenvolvimento e uma consequência da forma como se vem propagando” a revolução industrial. Destaca-se ainda, que os países periféricos não construíram um centro de decisões para coordenar efetivamente suas atividades internas, derivando disso, a dependência externa (FURTADO, 1977, p. 14).

Esses países cresciam porque iam assimilando técnicas que já existiam nos países industrializados, poupando assim mão de obra ao empregar essas tecnologias e gerando um subemprego de fatores. Assim, a sociedade ia se desenvolvendo antes que o crescimento acontecesse gerando uma quantidade de população subempregada (FURTADO, 2009, p. 159). Para Furtado, o desenvolvimento passou a ser confundido com “modernização dos estilos de vida” (FURTADO, 1977, p. 243).

Com isso, as classes de alta renda impulsionam a demanda por bens de consumo superiores nos países periféricos, o que resulta na concentração de recursos para produzir esse tipo de bens que nem todos terão acesso e também, como esses setores com tecnologias intensivas em capital, resulta em menor absorção de mão de obra. Mesmo com a modernização dessas economias periféricas, o subdesenvolvimento permanece, já que ele se dá como uma condição histórica. Esses bens de luxos, chamados por Furtado de “bens de baixo poder

⁵⁵ Seu primeiro artigo em português foi publicado na *Revista Brasileira de Economia* em 1950 e intitulado *Características da Economia Brasileira*. Posteriormente, em 1954, publicou *A economia brasileira*, seu primeiro livro.

germinativo”, não tornaram possível transformar o sistema econômico nas economias periféricas (FURTADO, 2007, p. 186).

Por isso, Furtado enfatizava a importância do desenvolvimento periférico, que consistia na “diversificação (e a ampliação) do consumo de uma minoria cujo estilo de vida é ditado pela evolução cultural dos países de alta produtividade e onde o desenvolvimento se apoiou, desde o início, no progresso tecnológico” (FURTADO, 1977, p. 248). Assim, a industrialização por si só não conduziria os países periféricos ao desenvolvimento. Deveriam existir políticas complementares para minimizar as disparidades entre nações periféricas e nações desenvolvidas.

Posto isso, Furtado parte em direção a uma crítica à política econômica tradicional no intuito de evidenciar a necessidade de transformação estrutural. Como os modelos convencionais foram esculpidos para realidades diferentes dos países periféricos, o economista ressalta a importância de uma estratégia de modificação da estrutura que seja própria para esse tipo de realidade. As ideias convencionais de desenvolvimento deveriam ser trocadas por estratégias que modificam as estruturas dos países subdesenvolvidos. Para que os planos de desenvolvimento dessem certo seria necessário realizar reformas de base (agrária, tributária, etc.) (FURTADO, 1977, p. 268).

De modo geral, Celso Furtado enfatizou a necessidade de mudanças e de modificações estruturais, via reformas de base, para que a industrialização cumprisse um objetivo maior: o desenvolvimento.

Outro nome que marcou o avanço de “uma interpretação mais elaborada da emergência do capitalismo industrial em curso” foi Ignácio Rangel, que se preocupou com o caráter oligopolista do comércio agrícola e do recente parque industrial brasileiro. Furtado e Rangel realizaram um diagnóstico semelhante da realidade brasileira e propuseram estratégias de desenvolvimento parecidas.

Rangel elucidou a importância da acumulação industrial, isto é, da formação de capital para o problema do desenvolvimento. Para isso, detém-se a analisar o desenvolvimento das forças produtivas da sociedade brasileira a fim de mostrar ao leitor o papel fulcral da formação de um mercado nacional. Para o autor, a industrialização se deu em um ambiente de estrutura agrária ainda em transformação na qual permanecia uma organização feudal. O campo brasileiro não consegue absorver todo contingente populacional e a saída acaba sendo a emigração para as cidades, o que resulta em um exercício industrial de reserva diminuindo o poder de barganha desses trabalhadores e fortalecendo a exploração deles por parte dos empresários capitalistas (RANGEL, 1978, p. 39).

O ponto fundamental destacado por Rangel (1978) é que sob o capitalismo brasileiro imperava uma contradição: a exploração do trabalhador e alta lucratividade resultaram em uma capacidade grande de expandir os investimentos/ alta capacidade produtiva versus a baixa capacidade de consumo da população que vivia sob um regime de exploração, isto é, recebiam baixos salários (mercado consumidor restrito). Assim, a acumulação industrial brasileira era prejudicada pela insuficiência de demanda. Ainda elucidava que a estrutura brasileira de comércio de produtos agrícolas era controlada por um conjunto de grandes empresas monopsonicas ou oligopsonicas que produziam a preços baixos e vendiam a preços altíssimos à população. Como o trabalhador gastava muito com produtos agrícolas, dado que era fato necessário para sua subsistência, restringiam seus gastos com produtos manufaturados. Essa restrição no consumo, por sua vez, resultava no crescimento da capacidade ociosa no setor industrial e elevação de preços para compensar os custos fixos e o preço das matérias-primas. Isso criara no Brasil, o que Rangel chamou de espiral inflacionária.

Tabela 3 - Principais responsáveis pelas dificuldades do capitalismo brasileiro segundo Ignácio Rangel (1978)

Fator	Consequência	Resultado geral
Monopsônios e oligopsônios de comercialização de produtos agrícolas	Prática de baixos salários e altos preços agrícolas, gerando encalhes de mercadorias.	Insuficiência de demanda e inflação persistente
Latifúndio feudal	Aumento do exército industrial de reserva, permissividade de altas taxas de exploração do trabalhador e, conseqüentemente, depressão do mercado de consumo e preços mais elevados.	Insuficiência de demanda e inflação persistente

Fonte: elaborada pela autora.

Embora esse quadro apresentado por Rangel evidenciasse uma tendência da economia brasileira fosse permanecer estagnada, o fenômeno inflacionário dava a movimentação necessária. A inflação, por corroer os ativos monetários, incentivava a alta classe média a resguardar-se/ minimizar perdas via realização de investimentos - mesmo com o consumo baixo – e consumo de bens duráveis, visto que eram inviáveis, na época, as aplicações financeiras⁵⁶. Portanto, a tese de

⁵⁶ “(...) naquela época não havia alternativas financeiras para aplicação de dinheiro no precário sistema financeiro brasileiro, uma vez que as taxas de juros eram regidas pela lei da usura e situavam-se, via de regra, muito abaixo do índice inflacionário” (MANTEGA, 1987, p. 105).

Rangel (1978) era a de que a inflação estimula atividades econômicas e mantinha taxas razoáveis de crescimento econômico no Brasil e garantia a expansão da renda e do emprego.

A saturação do mercado de substituição de importações evidenciou que a formação de capital passou a depender do consumo dos assalariados e que as relações de produção existentes deprimem o poder de compra desses indivíduos. Por isso, a ideia era de que a taxa de exploração deveria mudar para continuar havendo formação de capital, peça chave para o desenvolvimento. Como o Brasil havia seguido para o capitalismo, essa formação de capital se daria com a consolidação da acumulação industrial e a acumulação financeira.

Quando publicou *A Inflação Brasileira*, em 1963, Rangel defendia a necessidade de transformações na economia brasileira para seguir na rota do desenvolvimento e para que a economia não mergulhasse em uma estagnação. A ampliação e restauração do sistema financeiro e a criação de um mercado de capitais eram os principais problemas a serem resolvidos (RANGEL, 1978, p. 70). Essa ideia de estagnação se aproximava muito dos intelectuais da primeira metade da década de 1960, o que não deixou que Rangel escapasse de ser acoplado no leque dos pensadores estagnacionistas mesmo que, diferente deles, tenha proposto saídas para a crise em curso na época (MANTEGA, 1987, p. 123).

Embora Furtado e Rangel tenham semeado as ideias do Modelo de Substituição de Importações, foi Maria da Conceição Tavares quem se debruçou em organizar e aprofundar as principais hipóteses deste modelo. Em 1964, no *Boletim Económico para a América Latina*, Tavares publicou os vários anos de pesquisa e discussão que haviam sido realizados pela CEPAL e tentou ordenar elementos e dados para caracterizar o processo de industrialização via substituição de importações que havia ocorrido no Brasil.

Segundo Tavares (1972, p. 41-49) no processo de substituição de importações os investimentos industriais são “respostas aos sucessivos desafios colocados pelo estrangulamento do setor externo”. No Brasil a industrialização por substituição de importações deveria se dar da seguinte maneira: na primeira fase, o ponto central seria o desenvolvimento do mercado interno, já que a industrialização seria nos setores de bens de consumo corrente, alguns bens intermediários e bens de capital ampliando o emprego e a rendas dos empresários industriais. Vale ressaltar, que nessa fase a tecnologia tem pouco densidade de capital. Esse período não elimina as importações, pelo contrário, apenas transforma a pauta importadora que se direciona a bens de capital e bens intermediários. Teríamos assim, um estrangulamento externo provisório devido a um novo período de restrição às importações de incentivo à produção mercado interno que estava por vir. Quando esse processo de substituição de importações de bens de consumo corrente se completa, a nova ênfase será a industrialização de bens de consumo duráveis, bens intermediários e bens de capital. No entanto, um problema crucial surge: a insuficiência da demanda. Isso porque, esses novos

setores exigem tecnologias mais sofisticadas de produção, o que resulta em uma redução da utilização de mão de obra. A indústria passa a operar pagando salários menores e com uma alta produtividade – devido ao excesso de oferta de mão de obra ocasionado pela sofisticação tecnológica –, introduzindo uma “desproporção séria entre a capacidade de produzir cuja a escala ótima se destina a atender ao consumo das massas, em países desenvolvidos, e a dimensão efetiva do mesmo num país subdesenvolvido” (TAVARES, 1972, p. 50).

Assim, a conclusão que imperava no Brasil dos anos 1960 é que quando o processo de substituição se esgotasse teríamos que lidar com o problema de insuficiência da demanda que inviabilizaria novos investimentos, restando substituir apenas alguns bens de capital, matérias-primas e materiais. Conforme a indústria de bens de consumo atinge a maturidade o estrangulamento externo, antes indutor, passa a ser um obstáculo dos investimentos. Caberia ao Estado realizar os investimentos autônomos para que o Brasil pudesse realizar a transição para um modelo de crescimento que se auto sustentasse (TAVARES, 1972, p. 117-118).

Embora o termo desenvolvimentismo praticamente não estivesse presente nas obras de pensadores como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Ignacio Rangel, Maria da Conceição Tavares, a referência à ideia daquilo que remetia ao desenvolvimentismo, na época, aparecia com frequência. Destaca-se que “(...) embora pouco utilizado pelos teóricos precursores do desenvolvimentismo cepalino, o termo teve seu uso difundido apenas na década de 1970, principalmente por aqueles que se dedicaram ao seu estudo, para os quais passou a designar o objeto de pesquisa” (FONSECA, 2015, p. 16).

2.2.4 Os impasses do desenvolvimentismo no século XX

A história da América Latina nos século XX teve como elementos característicos o desenvolvimento (crescimento do produto *per capita*, melhoria na expectativa de vida, na educação, redução da porcentagem que vive em condições de pobreza), a instabilidade (financiamento externo volátil, termos de troca internacionais volátil, ciclos de progresso, estagnação e retrocesso da atividade produtiva), as modificações frequentes nas políticas e modelos de desenvolvimento e a desigualdade. O padrão de especialização produtiva latino-americano se baseou na exploração de recursos naturais e exportação de produtos associados a essa exploração.

Junto com a tentativa de desenvolvimento vieram alguns dilemas para serem resolvidos como as dificuldades de acesso ao conhecimento e à tecnologia, a dificuldade de garantia de bem estar social, as diferentes formas de organização social, etc.

Apesar de avançar muito na transformação estrutural⁵⁷ até os anos 1980, o Brasil “parou seu processo de industrialização no meio do caminho” e não conseguiu alcançar “um estágio de sofisticação produtiva mais avançado”. Ocupamos, até os dias de hoje, atividade de baixa produtividade e indústria de baixa intensidade tecnológica (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 5-26).

No período desenvolvimentista brasileiro do século XX a indústria não pode ocasionar uma dinâmica que absorvesse todo o fator trabalho, resultando um aumento da heterogeneidade estrutural. Assim, embora o período tenha representado “avanço da matriz produtiva e suposta modernização”, aprofundou as desigualdades das nações (CARDOSO; REIS, 2018, p. 3).

Após a Independência, a América Latina passou por um longo período de retardo em consequência da instabilidade política interna. Segundo Bértola e Ocampo (2015, p. 8) somente com o advento da primeira globalização⁵⁸ essa situação mudou de *status*. Nos países latino-americanos essa fase compreende a etapa de expansão da produção primário-exportadora. A última década do século XIX apresentou um crescimento rápido dos países latino-americanos baseado, principalmente, na inserção dinâmica na economia internacional. Esse processo foi resultante da revolução dos transportes sobre o comércio reforçado pelo aumento da demanda internacional por matérias-primas e alimentos; e das mudanças políticas e institucionais nos países latino-americanos (reformas liberais, criação de sistemas fiscais, consolidação das estruturas de poder político) (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 97-98). Portanto, um período de aumento das exportações latino-americanas favorecido pelo aumento do fluxo de capitais do exterior e pelas migrações europeias e asiáticas (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 97-99).

No entanto, ao mesmo tempo em que houve um processo de rápido crescimento econômico dos países latino-americanos no final do século XIX, ocorreu um aumento da desigualdade. Mas o ponto de maior destaque foi o aumento das exportações que atingiram seu auge entre 1913 e 1929. De caráter agrário-exportador, esse aumento das exportações, basicamente agropecuárias e minerais, surgiu como reflexo da expansão do comércio mundial. Isso evidenciou um traço estrutural das economias latino-americanas: “o caráter primário” e “sua concentração em produtos cuja competitividade baseava-se pesadamente no acesso a um número limitado de recursos naturais” (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 99-106). Era como se esses países estivessem destinados por seus recursos naturais e por forças exógenas

⁵⁷ Um fato importante destacado por Gala e Roncaglia (2020, p. 25-26) é que no início de 1980 “a produção industrial brasileira era maior que a chinesa e a coreana somadas”, exportando todo ano mais que esses países que hoje são “ícones de sucesso de desenvolvimento econômico no mundo”.

⁵⁸ Período que abrange a expansão mundial do século XIX e começo do século XX. Considera-se que o conceito de globalização consiste em “processo de integração dos mercados” (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 8).

completamente fora do controle. Por essa razão, essas regiões vivenciavam momentos de auge e declínio. O declínio é justamente proveniente dessa falta de controle de fatores exógenos como, por exemplo, variações da demanda, concorrência internacional, surgimento de substitutos, etc (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 106).

As exportações determinaram o ritmo de crescimento e lideraram a expansão latino-americana até os anos 1920, tornando-se um elemento cada vez mais fraco para o desenvolvimento latino-americano. Isso porque, a tendência geral entre 1913 e 1929 foi, independente das exportações, um aumento rápido das importações, deteriorando a balança comercial e restringindo, assim, o crescimento. (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 120 -123).

O contexto do final da era exportadora contou com um período entreguerras, baixas taxas de crescimento na Europa e baixo crescimento do comércio exterior. Esse cenário decorreu de um “conjunto de contradições no interior das economias desenvolvidas e no próprio sistema comercial e financeiro internacional” (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 168). Essas mudanças no contexto internacional refletiram diretamente nos países latino-americanos diferentes das economias mais ligadas ao mercado norte americano que continuaram se expandindo até a crise de 1929. Portanto, entre 1870 e 1929, a América Latina viveu um período em que os países começaram a se diferenciar uns dos outros e em que novos atores se desenvolveram. Dentre esses novos atores se destacaram as classes urbanas, o empresariado industrial, as classes agrárias e o Estado – ator de maior influência entre eles. Mesmo que a atuação estatal tenha se destacado naquele momento, aquele modelo ainda não era de um estado intervencionista como o que passou a existir nos anos 1930 na América Latina e, muito menos, um modelo de *laissez-faire*. O gasto público havia começado a ir além daqueles gastos tradicionais (administração geral, dívida): alocava-se recursos do governo para educação e transportes, por exemplo. O Estado, como um novo ator, começou a ocupar um lugar decisivo na economia latino-americana e na economia mundial. Essa ocupação decisiva na América Latina foi vinculada justamente ao que chamamos desenvolvimentismo, enquanto no cenário mundial, essa ocupação se associou ao keynesianismo (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 168-169).

A Grande Depressão de 1930 e as perturbações resultantes da Segunda Guerra Mundial foram um golpe fatal para o crescimento liderado pelas exportações, desencadeando, inclusive, choques macroeconômicos e uma mudança no modelo de desenvolvimento apoiada na crescente intervenção estatal na economia e no retrocesso liberal no mundo. Nos países latino-americanos esse período ficou conhecido como um período de um novo padrão de desenvolvimento: a industrialização orientada pelo Estado. Nesse período também ocorreu a

reconstrução do comércio internacional e um novo sistema financeiro internacional. Essa foi chamada de segunda globalização (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 171-172).

Duas fases distintas representam esse período: a primeira foi um período de transição, que contemplou a Grande Depressão até a Segunda Guerra Mundial, e a segunda fase, que abrangeu o final da Segunda Guerra até 1980, predominou a industrialização dirigida pelo Estado.

Sobre a primeira fase, compreende-se a Grande Depressão dos anos 1930 como um momento de choque externo no qual houve um colapso das exportações e uma reversão dos financiamentos externos para os países latino-americanos. O colapso das exportações foi ocasionado, principalmente, pela tendência protecionista que surgiu neste período, impulsionada pela queda na atividade econômica do centro industrial mundial, os EUA. Houve também, um colapso do multilateralismo do comércio internacional e uma queda nos preços dos produtos primários. Isso afetou em cheio a América Latina que era dependente dos EUA. Essa dependência, no entanto, não se limitava apenas ao comércio, mas também ao financiamento externo, que começou uma brusca queda a partir de 1928 até alcançar, posteriormente, uma interrupção generalizada. Paralelamente, o colapso de *Wall Street* e a suspensão do serviço da dívida pelo mundo esfacelaram o sistema financeiro mundial (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 174-175).

A Segunda Guerra Mundial, por sua vez, apresentou-se como um impulso adicional ao intervencionismo no comércio exterior e à industrialização. Isso porque, alguns produtos sofreram interrupção do abastecimento nos mercados internacionais devido a guerra e isso acabou por reduzir as quantidades de importações (dificuldade de transporte de produtos e escassez de alimentos). O grande destaque, no entanto, ficou por conta do interesse estadunidense em garantir o apoio dos países latino-americanos durante a guerra. Isso foi feito por meio de acordos no intuito de manter o abastecimento de matérias-primas e financiamentos de setores de substituição de importações, fatores que auxiliaram na criação de um Estado intervencionista na América Latina. A escassez da guerra foi um elemento positivo para a América Latina, já que em meio a guerra, a região continuava com sua capacidade produtiva intacta, o que proporcionou um grande aumento das exportações no final da guerra. As divisas geradas pelas exportações fizeram com que as reservas dos países crescessem, já que não se conseguia gastar com importações, resultando em crescimento rápido, disponibilidade de financiamento de investimentos pós-guerra e viabilização de aquisição de empresas estrangeiras de infraestrutura e serviços públicos (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 189-191).

O contexto da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial foram, portanto, a semente de uma nova era. A América Latina foi uma região que evitou a guerra e sofreu uma expansão rápida no período entreguerras. Pode-se colocar em prática um modelo de desenvolvimento onde a industrialização foi dirigida pelo Estado. O Estado assumiu responsabilidades no âmbito econômico (intervenção no Balanço de Pagamentos, criação de bancos comerciais e de desenvolvimento, intervenção para que as instituições financeiras direcionassem recursos aos setores prioritários da industrialização, apoio a empresa privada nacional, etc.) e social (provimento da educação, saúde, habitação, seguridade social) (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 196).

Vale ainda elucidar que para Bértola e Ocampo (2015, p. 201) a industrialização latino-americana passou por três diferentes etapas entre 1919 e 1980. A primeira etapa, intitulada “pragmática”, representa a fase de substituição de importações decorrente da variação de preços relativos e as respostas diante dos choques externos apontados anteriormente, isto é, a Grande Depressão de 1930 e a Segunda Guerra Mundial. A Guerra trouxe consigo a necessidade de promoção de novas indústrias e redução da dependência das importações nos setores estratégicos e de bens essenciais (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 201).

A segunda etapa, intitulada de “clássica”, representa uma etapa iniciada entre o final dos anos 1930 e meados de 1960. Seu principal determinante foi a escassez de divisas decorrente das crises no balanço de pagamentos. Foi um período de planos explícitos de desenvolvimento com altos níveis de proteção de determinados setores da indústria, mas também de decepção em relação às exportações no imediato pós-guerra. Essa situação das exportações começou a melhorar em meados dos anos 1950 (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 201-203). Outro “ingrediente central” do período foi o investimento direto estrangeiro (IDE) em novas atividades de substituição de importações, considerado, na época, uma fonte confiável de financiamento externo privado dirigido para os interesses nacionais. Inclusive, a América Latina, até 1970, foi a região que mais atraiu esse tipo de investimento no mundo subdesenvolvido (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 206-207).

A terceira fase, por sua vez, chamada de “madura”, iniciada em meados de 1960, contou com uma “diversidade crescente das tendências regionais” na qual foram adotadas diferentes estratégias (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 207-209):

- Primeira estratégia (meados de 1970 até 1973): promoção das exportações, principalmente de manufaturas leves, para os países industrializados. Essa estratégia contava com incentivos fiscais (por meio de subsídios, taxas de câmbio favoráveis, isenções, devoluções de tarifas, etc), facilidades de crédito para as exportadoras,

requisitos de exportação para as empresas estrangeira, zonas de livre comércio. O papel das exportações passou a ser revalorizado em conjunto com uma visão mais crítica dos investimentos diretos estrangeiros. Mesmo assim, os IDE continuaram bem vistos para o desenvolvimento de setores estratégicos como os de exportação e industriais.

- Segunda estratégia: aprofundamento da substituição de importações, isto é, uma política mais voltada para dentro, através de ambiciosos planos de investimento industrial em bens intermediários e de capital após 1973.
- Terceira estratégia: ataque ao papel do Estado no desenvolvimento a partir de meados da década de 1960, ganhando espaço o debate e as ideias liberais nas quais o mercado deveria ter maior peso nas alocações de recursos. Mesmo assim, foi um período de uso de incentivos estatais para exportações de manufaturados não convencionais. O maior nível de industrialização latino-americano aconteceu entre 1973 e 1974.

Vale ressaltar que a industrialização foi acompanhada pela acumulação de capacidades tecnológicas locais. Essas capacidades vieram da própria industrialização (novos equipamentos que incorporam tecnologia) e com os investimentos estrangeiros. O esforço de aprendizagem e a adaptação de tecnologia também foram elementos fundamentais desse processo industrial, gerando inovações secundárias (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 210).

“De qualquer modo, os sistemas nacionais de inovação que se desenvolveram durante essa fase de desenvolvimento foram insuficientes para gerar sólidas redes tecnológicas do tipo que foram criadas pelo Japão e alguns dos primeiros tigres asiáticos (especificamente República da Coreia e Taiwan). Como resultado, eles foram incapazes de promover uma redução sustentável do hiato tecnológico com os países industrializados” (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 214).

A partir dos anos 1960, o modelo de industrialização dirigida pelo Estado começou a sofrer várias críticas: falta de disciplina macroeconômica, ineficiências resultantes de proteções tarifárias, restrições às importações, excesso de intervenção do Estado na economia, incapacidade de superar a dependência externa e estruturas sociais desiguais e dependentes (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 247). Diferente da Grã-Bretanha, após a eleição de Margaret Thatcher em 1979, e dos EUA, após as eleições de Ronald Reagan em 1981, onde a reorientação para as economias de mercado foi ofensiva, isto é, um “reflexo da confiança de que a empresa privada podia viver sem o manto protetor do Estado” e uma ideia dos empresários de que “a intervenção estatal havia se convertido em um obstáculo para seu desenvolvimento”; nos países

latino-americanos essa reorientação surgiu de forma defensiva, como “uma reação frente ao que se via como uma expansão do mundo socialista” (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 247).

O Golpe Militar de 1964, fez com que o desenvolvimentismo sofresse distorções e uma desconstrução nas mãos de políticos e das classes médias populistas através da prática de políticas equivocadas. Devido esse fato, tornou-se comum, principalmente após a difusão da tese do inflacionismo⁵⁹ divulgada por Gustavo Franco, associar o desenvolvimentismo com irresponsabilidade fiscal e certa complacência com a inflação. Elevadas taxas de inflação nos períodos em que o ideário desenvolvimentista predominava na agenda econômica nacional fizeram com que o termo fosse utilizado de forma pouco precisa, difundindo-se uma visão “superficial” e “equivocada” sobre o significado do desenvolvimentismo (CURADO, CAVALIERI; 2015, p. 1).

Por isso, foram nos anos 1960 que surgiram os primeiros ataques sistematizados à teoria do desenvolvimento, movimento esse, correspondente à ascensão do monetarismo que se contrapunha ao intervencionismo keynesiano. Os resultados econômicos e sociais que se esperava obter com a teoria e prática propostas nos anos 1950 começaram a ser questionadas pelos heterodoxos e desenvolvimentistas (BASTOS; BRITO, 2010, p. 29). Passou a existir uma “controvérsia sobre o desenvolvimento econômico” a partir dos anos 1950, e essa discussão se dividia entre os que defendiam o liberalismo econômico⁶⁰ preocupados em garantir ao Brasil *status* de agrário, e os chamados desenvolvimentistas, voltados à implementação da industrialização através da intervenção estatal. Esse dualismo já havia, inclusive, se apresentado na década anterior por meio das figuras de Eugênio Gudín e Roberto Simonsen, mas foi somente nos anos 1950 que o debate ganhou fôlego por meio de instituições e vários outros intelectuais (MANTEGA, 1987, p. 11-12).

Passou-se a questionar os frutos advindos de políticas de industrialização forçada e acelerada e o foco em crescimento e diminuição da distância entre os países ricos e pobres. Como isso, dava-se pouca atenção à pobreza, à distribuição da renda e à qualidade de vida da população; e as recomendações políticas iniciaram um processo de revisão. Assim, “instrumentos largamente usados nas décadas anteriores começaram a ser identificados como causa do atraso econômico e da crise enfrentada por vários países subdesenvolvidos a partir da década de 1970”. Além disso, surgiu um “consenso ortodoxo” colocando as reformas liberais

⁵⁹ Referentes aos trabalhos FRANCO (1996; 2004).

⁶⁰ Segundo Mantega (1987, p.12) consistia em uma “corrente que repetia os velhos princípios da regulação automática do mercado, com sua alocação ótima de recursos e a sublinhar a excelência da Teoria das Vantagens Comparativas.” Cita como alguns dos expoentes dessa “corrente ideológica”: Eugênio Gudín, Octávio de Bulhões, Glycon de Paiva, Alexandre Kafka, Tristão da Cunha, Aliomar Baleeiro e Bilac Pinto.

como condição para convergência da renda *per capita* entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos (BASTOS; BRITO, 2010, p. 30).

Nos anos 1970 o Brasil deveria ter consolidado o sistema de inovação: o dinheiro emprestado foi utilizado para produzir bens transacionáveis – petróleo, Proálcool, estrada, que embora importantes, não foram competitivos, isto é, o Brasil não colocou os pés no mercado internacional e não adquiriu nenhum incentivo para aprimorar sua produção (GALA; RONCAGLIA, 2020). Nesse contexto, surgiram duas correntes: as novas teorias do crescimento endógeno (inexistência de retornos marginais decrescentes do fator capital) e as novas teorias do comércio internacional (novas linhas do comércio internacional) (BASTOS; BRITO, 2010, p. 31).

A América Latina, que vinha ampliando sua capacidade de participação no mercado mundial, deparou-se com uma crise da dívida externa que pôs fim a esse movimento na década de 1980. Além disso, essa crise propiciou uma mudança de direção da política econômica que predominava desde os anos 1930, culminando em esforços para uma abertura do mercado, isto é, uma inserção mais dinâmica nessa economia (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 245).

Resultante do comportamento da balança comercial e de uma crescente demanda para investimentos, no final da fase de industrialização dirigida pelo Estado os desequilíbrios externos se tornaram mais intensos em boa parte dos países da América Latina. Esses países optaram pelo financiamento externo a taxas de juros flutuantes para fazer frente a esses desequilíbrios (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 248).

Outro ponto fundamental do período foi o sobrecarregamento do Estado com responsabilidades fiscais sem que houvesse disponibilidade de recursos para cumpri-las. A liquidez do mercado de eurodólares e as baixas taxas de juros reais incentivaram o uso do financiamento externo. A América Latina “absorveu mais da metade da dívida privada canalizada para o mundo em desenvolvimento em 1973-1981” e atraiu os maiores volumes de investimento direto estrangeiro. No entanto, ao mesmo tempo em que os países latino-americanos expandiram o financiamento, vivenciavam crescentes déficits comerciais e fiscais em um ambiente de extrema fragilidade financeira (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 252).

Os choques externos tiveram papel fundamental na determinação da crise. Isso porque, iniciou-se com uma elevação na taxa de juros estadunidenses para conter a inflação refletindo diretamente na dívida contratada a taxas flutuantes. Ao mesmo tempo, houve um choque no preço real dos produtos primários (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 252-253). Assim, a suspensão repentina de financiamento externo, as crescentes obrigações do serviço da dívida e a queda dos valores das exportações se transformaram em uma crise deficitária no Brasil

(BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 259). Além dos custos financeiros, a crise da dívida resultou em grandes custos sociais: aumento da pobreza, deterioração da distribuição de renda, queda dos salários reais, deterioração dos indicadores de qualidade de vida. Outro reflexo da crise foi a inflação com taxas que chegaram a quatro dígitos, como foi o caso do Brasil (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 261).

A ordem que se firmou a partir desse período não conseguiu grandes feitos nos indicadores de desempenho econômico, fato esse, que “contribuiu para a renovação, no campo acadêmico, do interesse pelo tema desenvolvimento em uma abordagem não ortodoxa”. Esse realinhamento ocorreu também nos campos social e político, e se ampliou com a crise internacional de 2008 (BASTOS; BRITO, 2010, p.35).

Segundo Franco (2004, p. 1-2) o desenvolvimentismo brasileiro, ao preservar a “aura do projeto nacional redentor” distanciou-se dos principais problemas que causou. O autor, inclusive, rotulou as políticas dominantes nas cinco décadas anteriores ao Plano Real de “políticas heterodoxas inflacionistas”, referindo-se o adjetivo inflacionista ao modo como essas políticas sacrificaram a estabilidade em nome do desenvolvimento. Há aqueles que associam a tragédia social inflacionária ao desenvolvimento e defendem que várias gerações de desenvolvimentistas “com incontáveis vestimentas e disfarces”, muitos deles autodeclarados, ocupavam-se apenas de exaltar a industrialização sem assumir a responsabilidade e vislumbrando “um método” em meio a “loucura” (FRANCO, 2004, p. 1-2).

Muitos, ao desconsiderar os interregnos ortodoxos e todas as distorções sofridas pelo desenvolvimentismo ao longo desses anos, teceram diversas críticas ao desenvolvimentismo, como Gustavo Franco (2004, p. 1-6) que acusou as várias gerações de desenvolvimentistas de enxergarem “funcionalidade na inflação” e vislumbrar “um método na loucura”, exaltando “as chaves mágicas da industrialização” mantendo distância dos principais problemas que criou, tais como, concentração de renda e a inflação.

Bresser-Pereira (2006, p. 16), inclusive, compartilhou parte dessa ideia ao assinalar “certa complacência com a inflação” por parte do antigo desenvolvimentismo posto em prática no século XX. Porém, diferentemente de Gustavo Franco, Bresser reconheceu que não existiu um apoio teórico desenvolvimentista àquelas práticas. Para o autor a ideia de crescimento com base na demanda e no déficit público é uma das “mais graves distorções que sofreu o desenvolvimentismo nas mãos de seus epílogos populistas”. Reconheceu que formuladores de estratégia desenvolvimentistas como Celso Furtado, Ignácio Rangel e Raúl Prebisch consideravam a demanda agregada importante, no entanto, nunca defenderam déficits crônicos (Bresser-Pereira, 2006, p. 15). Assim, embora entre 1930 e 1960, o modelo de substituição de

importações tenha estabelecido as bases industriais nos países latino-americanos, nos vinte anos seguintes o desenvolvimentismo dos anos 1950 sofreu muitas distorções. Isso porque, ao invés de reduzir o protecionismo e se orientar para o modelo exportador a partir dos anos 1960, tornando-se capaz de se tornar exportador de manufaturas, fez isso somente nos anos 1980, quando a crise os obrigou a fazer isso de “forma apressada e mal planejada”. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 14- 15).

A “ortodoxia convencional”⁶¹ passou a utilizar o termo desenvolvimentismo de forma depreciativa, “identifica-o com o populismo ou a irresponsabilidade em matéria de política econômica”. O abandono do desenvolvimentismo se intensificou ainda mais a partir da década de 1980, quando em resposta à crise da dívida externa, a ortodoxia convencional foi se constituindo. Diante disso, o desenvolvimentismo foi “incapaz de fazer frente à essa onda ideológica” que vinha do Norte (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 7-8). Rotulado por alguns intelectuais de “políticas heterodoxas inflacionistas”, o desenvolvimentismo foi apontado como o principal causador da crescente desigualdade social, inflação e desequilíbrio fiscal (FRANCO, 2004).

Assim, diante do cenário de instabilidade econômica que surgiu a partir de 1980, o desenvolvimentismo foi perdendo espaço para ideias de estabilização econômica de curto prazo, já que o combate à inflação passou a ser o ponto principal de todos os governos até 1994, quando surgiu o Plano Real de Fernando Henrique Cardoso (FINELLO; FEIJÓ, 2017, p. 234).

A partir de 1980, essa ideologia perdeu a capacidade de influenciar que havia tido nas décadas prévias. A perda foi o reflexo, no plano ideológico, da evolução econômica, em particular da aceleração inflacionária, da profunda e prolongada crise externa e fiscal, do conseqüente enfraquecimento do Estado desenvolvimentista e da conseqüente estagnação. A instabilidade macroeconômica e a fragilização da máquina estatal dedicada às tarefas desenvolvimentistas impediram que eventuais projetos de desenvolvimento prosperassem e inibiram a reflexão sobre desenvolvimento econômico (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 733).

As ideias do conhecido Consenso de Washington, que compunham um conjunto de teorias liberais, passaram a ser defendidas e executadas pelo governo brasileiro a partir de 1985 (BATISTA, 1994). Esse Consenso

⁶¹ Termo utilizado por Bresser-Pereira que expressa o que foi chamado de Consenso de Washington. Segundo o autor, a ortodoxia convencional “não havia sido elaborada no país e não refletia as preocupações nem os interesses nacionais, mas as visões e os objetivos dos países ricos. Além disso, como é próprio da ideologia neoliberal, era uma proposta negativa que supunha a possibilidade dos mercados coordenarem tudo automaticamente, além de proporem que o Estado deixasse de realizar o papel econômico que sempre exerceu nos países desenvolvidos: o de complementar a coordenação do mercado para promover o desenvolvimento econômico e a equidade” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 9).

(..) eliminava a possibilidade de alternativas reais a uma liberalização acentuada e radical. Liberalização do comércio, liberalização para os investimentos, mas, sobretudo, liberalização financeira – abertura aos capitais, não só aos financiamentos de curto prazo, mas de todo gênero, aplicações nas bolsas e outros (RICUPERO, 2002, p. 30).

Segundo Filgueiras (2006), o Brasil foi o último país latino-americano a aderir ao “projeto neoliberal” no que diz respeito “à forma concreta pela qual o neoliberalismo se expressou num programa político-econômico no Brasil” (FILGUEIRAS, 2006, p. 179). Esse projeto ganhou impulso com a eleição de Fernando Collor de Mello nos anos 1990, governo esse que contou com medidas liberais como, por exemplo, a redução do papel do Estado, as privatizações, a abertura comercial e o capital financeiro internacional. As medidas de Collor foram potencializadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso através, por exemplo, da privatização da Vale do Rio Doce, em 1997, e da Telebrás, em 1998.

Dessa forma, o desprestígio da prática desenvolvimentista e a mudança de governo abriu espaço para a retomada de uma onda ortodoxa, especificamente políticas macroeconômicas pautadas no crescimento pelo “lado da oferta”. A partir de 1999, para enfrentar a alta inflação, a crise externa e o descontrole fiscal, o governo de Fernando Henrique Cardoso contou com uma tríplice mudança no regime cambial, monetário e fiscal. Passou a imperar um tripé de políticas econômicas: metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal (superávit primário do setor público). Ao longo do mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Partido dos Trabalhadores (PT) criticou sua postura, inclusive, acusando-o de “obcecado” pela estabilidade. Porém, quando Lula assumiu em 2003, “abraçou” a ortodoxia monetária e fiscal (GIAMBIAGI, 2016).

De 1990 a 2010 os países periféricos cresceram: alguns promoveram a industrialização e outros apostaram no modelo primário-exportador devido ao alto preço das *commodities* (CARDOSO; REIS, 2018, p. 4).

2.3 OS FATORES-CHAVE DO DESENVOLVIMENTISMO

A economia do desenvolvimento nasceu como tentativa de acelerar o crescimento de países atrasados, num contexto internacional de aumento do intervencionismo. Esses países atrasados receberam um “novo *status* teórico-analítico”, o subdesenvolvimento. A teoria do desenvolvimento e as políticas recorrentes dela representaram uma ruptura com a ortodoxia marginalista. As instituições multilaterais como, por exemplo, o Banco Mundial e o Fundo

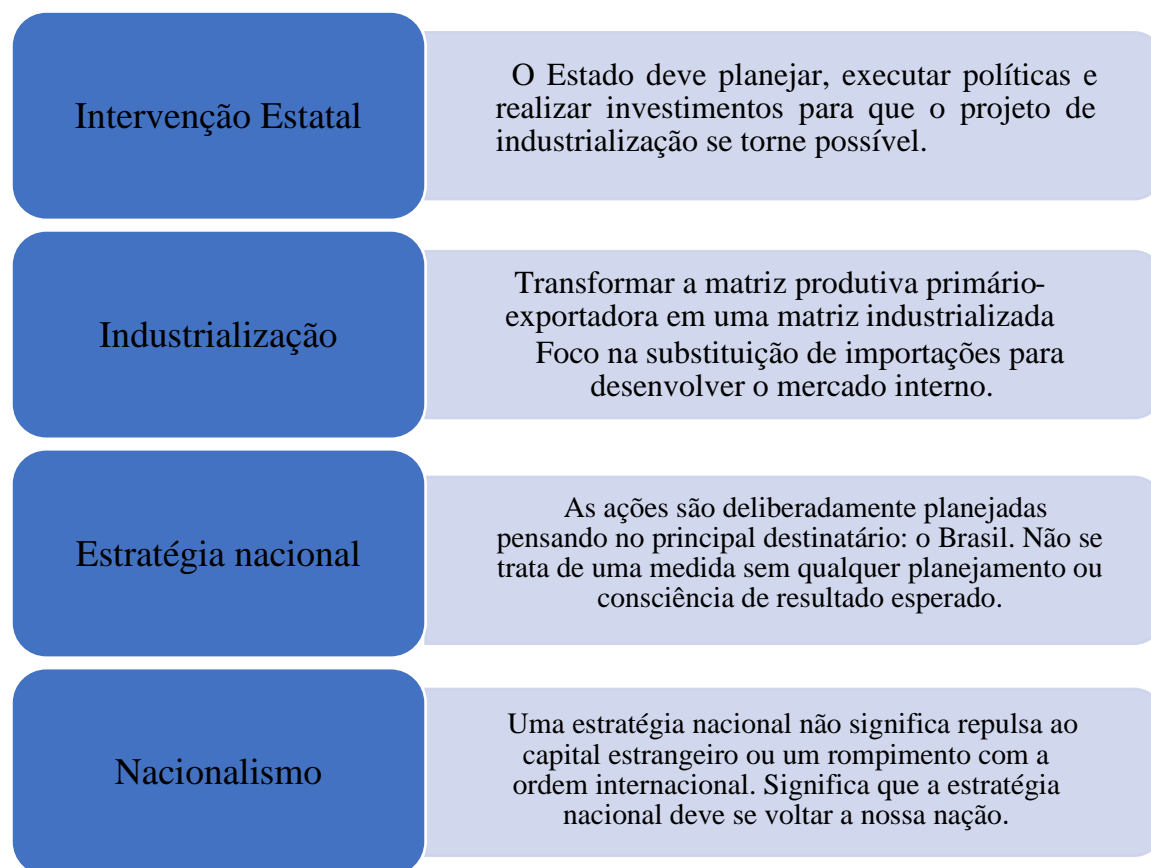
Monetário Internacional, foram o “centro irradiador” da crítica ortodoxa à teoria e prática desenvolvimentista (BASTOS; BRITO, 2010, p. 35).

As variáveis enfatizadas pelo desenvolvimentismo ao longo do século XX oferecem a possibilidade de pensar em um possível “núcleo comum principal” do conceito. Segundo Fonseca (2015) esse núcleo possui três pontos fundamentais: a “estratégia”⁶² que tem como mote o futuro da nação e pode estar relacionada a um “projeto nacional”, contanto que isso não signifique repulsa ao “capital estrangeiro nem rompimento com a ordem internacional, mas simplesmente a nação como epicentro e destinatária do projeto”; “a intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar o projeto”; e a industrialização, “como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário” (FONSECA, 2015, p. 20-21).

Portanto, a transformação da estrutura produtiva via industrialização, o papel do Estado em permitir a execução de políticas industriais e nas reformas estruturais e políticas protecionistas de apoio às novas indústrias nacionais configuraram a política de desenvolvimento almejada e colocada em prática durante o século XX (CARDOSO; REIS, 2018, p. 11).

A Figura 2 apresenta uma síntese dos fatores-chave do desenvolvimento no século XX. Esses fatores servirão como um caminho para entender como o desenvolvimentismo se reconfigurou no cenário do século XXI, em meio ao contexto de globalização, liberalização comercial e pós triunfo neoliberal durante anos.

⁶² Nesta tese, o conceito de estratégia será o seguinte: “Uma estratégia nacional de desenvolvimento porém, é sempre uma ação efetivamente concertada de uma nação; é uma instituição através da qual a nação orienta a ação dos agentes econômicos nacionais e reduz sua incerteza; é um acordo informal e relativamente frouxo entre as classes e que não impede os conflitos internos, mas que supõe ação coletiva ou cooperação em relação aos competidores externos; é um conjunto de valores e normas que tem como critério fundamental defender o trabalho, o conhecimento e o capital nacionais, seja protegendo-os da competição internacional seja definindo políticas para torná-los mais capazes de competir. Em outras palavras, uma estratégia nacional de desenvolvimento é uma instituição fundamental de um estado-nação porque estabelece pautas para a ação de empresários, de trabalhadores, das classes médias profissionais, e, dentro desta, da própria burocracia do estado” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 215-216).

Figura 2 – Os fatores-chave do desenvolvimentismo no século XX

Fonte: elaborado pela autora.

Além desse núcleo comum, cabe elucidar os principais fatores-chave não comuns⁶³ do desenvolvimentismo do século XX. Para isso, optou-se metodologicamente a definir os seguintes elementos: alvos, política macroeconômica, estratégia de crescimento, eixo estruturante, equilíbrio fiscal, papel da política econômica, ação fundamental do Estado. A Tabela 4 apresenta esses elementos de forma detalhada.

⁶³ Fatores que evoluíram com o passar do tempo de acordo com o novo contexto e cenário mundial.

Tabela 4 - Fatores-chave não comuns do desenvolvimentismo do século XX

Fatores - chaves	Desenvolvimentismo clássico (século XX)
Alvos	Mudança produtiva via substituição de importações: incentivo à produção doméstica.
Política macroeconômica	Certa complacência com a inflação e com os déficits fiscais; Taxa de juros: como ainda não estávamos inseridos num cenário de abertura comercial, não havia um debate consolidado sobre isso; Política cambial protecionista: desvalorização da taxa de câmbio para que o mercado interno prefira substituir as importações;
Estratégia de crescimento (força motora do desenvolvimento)	Via substituição das importações: pessimista em relação às exportações.
Eixo Estruturante	Produção que substitui as importações.
Equilíbrio Fiscal	Certa complacência com os déficits públicos
Papel da Política Econômica	Não existe um debate explícito acerca da política macroeconômica.
Ação fundamental do Estado	Papel central em termos de poupança forçada e realização de investimentos públicos.
Política industrial	Central

Fonte: elaborado pela autora.

Vimos que no século XX a preocupação fulcral do desenvolvimentismo era promover a industrialização via transformação da matriz produtiva primário-exportadora para uma matriz industrial. Ao Estado caberia realizar a alocação ótima dos recursos e a execução de políticas.

No geral, o objetivo era incubar indústrias nascentes, áreas estratégicas e de inovações tecnológicas. No entanto, esse tipo de política deveria estar inserido em um projeto/ estratégia de longo prazo para construção de um ambiente desejável. Ao Estado caberia investir em infraestrutura, incrementar a demanda pelo setor privado, fornecer financiamentos e criar um quadro jurídico estável.

Embora a política macroeconômica não fosse um fator importante, pois não há recomendações específicas na bibliografia explorada sobre o tema, estudando o período dos anos 1930 até 1980, podemos realizar algumas recomendações implícitas. A política cambial, por exemplo, se insere em uma estratégia de longo prazo a favor da produção e da produtividade. Acerca da política fiscal e monetária, ao contrário do que se pensa, a preocupação com responsabilidade fiscal e com a estabilidade não é negligenciada. Desenvolvimentismo não é sinônimo de irresponsabilidade fiscal e monetária só porque o diagnóstico e as proposições políticas são diferentes da ortodoxia. O que aconteceu, presume-se, foi uma não priorização desses aspectos em detrimento de uma preocupação com a promoção da industrialização. Portanto, existia certo grau de complacência com desequilíbrios fiscais.

Segundo Fonseca (2016), o desenvolvimentismo transformou a visão sobre atraso ao inserir no debate a ideia de que era algo reversível. Essa reversão ocorreria não espontaneamente ou através dos conhecidos mecanismos de mercado, mas através de um projeto consciente de ações. Portanto, tratava-se de um

“(...) projeto necessariamente consciente, que propõe ações visando a atingir determinados fins desejáveis, aos moldes do que Max Weber tipificou como "ação social racional". Tais fins podem variar de governo para governo, embora quase todos o atrelem a "valores superiores", como justiça social e soberania nacional. O desenvolvimentismo –tal como o liberalismo, o positivismo e o socialismo– é expressão da modernidade e traz consigo a utopia de construção de uma sociedade melhor para o futuro. Sua peculiaridade é não atacar a propriedade privada como pré-condição, a exemplo do que faz o socialismo, mas defender o aumento da produção e da produtividade como condição necessária, embora não suficiente, para a reversão das desigualdades. Trata-se de fenômeno típico dos países mais pobres do mundo capitalista, como os da América Latina (*Ibidem*, 2006).

No entanto, na prática, o desenvolvimentismo gerou uma resposta negativa ao resultar em concentração de renda e desigualdade social. O diagnóstico contou com um excesso de preocupação com aspectos econômicos, esquecendo-se dos aspectos sociais e políticos. À medida que a produção capitalista industrial foi se consolidando ao longo dos anos 1950 no Brasil, as expectativas relativas aos “frutos sociais” que se esperava colher com o

desenvolvimentismo foram se frustrando, já que a concentração de renda e as desigualdades aumentaram. A “dependência semicolonial foi substituída por uma forte presença do capital estrangeiro e do imperialismo em pleno território nacional”. Enquanto se esperava o progresso e o bem-estar social como os resultados principais da industrialização, o que se obteve foi apenas a valorização do capital (MANTEGA, 1987, p. 75-76).

Esses resultados, em meio a um contexto de choques de petróleo e estagflação norte-americana na década de 1970, proporcionaram uma mudança de paradigma na ciência econômica e nas agendas governamentais. Com o enfraquecimento da macroeconomia keynesiana, emergiu na década de 1980, na escola de Chicago, a teoria novo-clássica⁶⁴ de Robert Lucas e Thomas Sargent, que fundamentou a ideia de Estado Mínimo e a sua implementação. Nos anos 1990, a teoria novo-keynesiana dominou o *mainstream* econômico e também restringiu a atuação do governo às “situações de falhas de mercado de curto prazo” (CARVALHO, 2020, p. 13-14).

A concentração de renda, o agravamento das desigualdades sociais e o contexto norte-americano proporcionaram o surgimento dessas novas teorias que ocasionaram uma transição para a ordem neoliberal, que trouxe consigo a perda de força política e acadêmica do desenvolvimentismo e abriu espaço para “novas teorias neoclássicas de crescimento e as políticas macro e microeconômicas ortodoxas” (BASTOS; BRITO, 2010, p. 35).

⁶⁴ “(...) consumidores e firmas com expectativas racionais garantem que o equilíbrio de mercado se dá sem desemprego involuntário. A longo prazo, tentativas do governo de estimular a economia não são capazes de aumentar o produto e estão fadadas a gerar inflação ou outras distorções. Na teoria novo-clássica dos ciclos reais de negócios, flutuações no nível de renda e produção emergem apenas como resultado de choques tecnológicos e aleatórios, aos quais o governo não deve responder” (CARDOSO, 2020, p. 14).

3. DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL DO SÉCULO XXI

Esse capítulo terá como objetivo encontrar os fatores-chave atribuídos ao desenvolvimento econômico em um novo cenário: o século XXI. Para isso, levar-se-á em consideração a inserção do Brasil, país de estrutura produtiva ainda atrasada no início do novo milênio, num contexto de integração financeira assimétrica, para que seja possível compreender como o conceito desenvolvimentismo se repaginou ao longo dos anos.

Como já dito na Introdução deste trabalho, é muito comum que definam o desenvolvimentismo como um “fenômeno datado”, isto é, que só fazia sentido no período do modelo de substituição de importações e como ideologia da industrialização. No entanto, deve-se considerar que os termos teóricos se adequam a novas realidades e pesquisas e, atualizam-se. A “queda absoluta e/ ou relativa do valor agregado na indústria no PIB, na geração de empregos e exportação” – a chamada desindustrialização -, fez com que a industrialização, que fazia parte do núcleo duro do conceito, enfraquecesse. Alguns autores acreditam, inclusive, que o processo de desindustrialização é uma tendência internacional do atual padrão tecnológico e a necessidade de industrialização estar no núcleo do conceito é algo ‘historicamente superado’ (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 13-17).

Para outros autores a desindustrialização é uma ameaça do mercado e tirar industrialização do núcleo do conceito arrastaria atributos inegociáveis como nacionalismo e estratégia, transformando-o em outro conceito (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 14). Assim, ao retirar industrialização de seu núcleo, retiraríamos as razões pelas quais o projeto seria caracterizado como desenvolvimentista, descaracterizando-o e comprometendo a intenção do conceito (FONSECA, 2015, p. 50).

Existem 3 motivos para reforçar a ideia de que o desenvolvimentismo não é “um fenômeno pretérito ou restrito ao período da industrialização por substituição de importações” (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 14-17):

1. **Motivo utilitário:** segundo esse motivo, um conceito só existe porque é útil para expressar algo em determinada comunidade;
2. **Motivo histórico**⁶⁵: segundo esse motivo, um conceito sofre mudanças/atualizações e adaptações históricas e, assim, não possui significado

⁶⁵ “Se um conceito não é capaz de se atualizar historicamente ele tende a perecer” (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 16).

imutável e fixo, pelo contrário possui “movimento e capacidade de adaptação para abarcar novos fatos”. Há um padrão de comportamento dos termos teóricos em ciências sociais em que com o passar do tempo ele se atualiza e inovam com subtipos e conceitos radiais e se não se atualizar historicamente, perecerá⁶⁶;

3. **Motivo material:** segundo esse motivo, um “conceito continua existindo não apenas porque é útil, mas porque se mostra necessário enquanto as condições materiais que o fizeram nascer perdurarem”. O desenvolvimentismo nasceu de uma “consciência histórica voltada à superação do subdesenvolvimento”, portanto enquanto houver o subdesenvolvimento e suas consequências, temos que defendê-lo.

A discussão acerca do conceito de desenvolvimentismo sempre foi muito controversa e ganhou novos contornos à medida em que o tempo foi passando. O conceito inserido no século XXI deveria retomar os clássicos, mas considerando agora um novo contexto geopolítico internacional, as diferentes organizações com divisão internacional do trabalho explicada pelas cadeias globais de valor, e a interação financeira assimétrica. Deve ainda considerar todo seu passado histórico, as críticas, e o surgimento de novos temas como a desindustrialização, o sistema financeiro globalizado, etc.

O esforço deste capítulo será justamente considerar o novo contexto do século XXI no estudo de um tema tão importante para compreender como ele se moldou e se transformou. Justamente pelo fato de o desenvolvimentismo ter sido transformado em um “palavrão” por parte dos economistas, alguns autores resolveram elencar conceitos radiais no debate como foi o caso, por exemplo, do surgimento do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo.

Segundo Cardoso e Reis (2018), as principais transformações que acometeram o conceito de desenvolvimentismo no século XXI foram as seguintes:

- A defesa pela industrialização se transformou em defesa da complexificação da matriz produtiva – produção de bens com maior valor agregado;

⁶⁶ A fisiocracia, escola francesa do século XVIII, não foi capaz de se atualizar historicamente. Ao longo do século XIX foi, gradualmente, perdendo adeptos. O “núcleo duro” (terra como fonte única de valor e riqueza; indústria como algo estéril; presença de uma ordem natural, providencial e divina na sociedade) dessa escola não conseguiu sobreviver à Revolução Industrial e ao materialismo cientificista (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 16).

- O papel do Estado passou a ser o de agente que permitisse a consecução da complexificação, bem como realizar um planejamento estratégico que mudasse o padrão de inserção dos países periféricos nas cadeias globais de valor;
- Às políticas protecionistas caberia viabilizar esse tipo de atividade produtiva.

Outro fator importante para entender a atualização do conceito de desenvolvimentismo é compreender que o progresso material, tão importante e crucial no século passado, consistia apenas em um meio, e não o fim do desenvolvimento. No século XXI, o nível de renda, embora importante, passou a ser combinado à dimensão de bem-estar humano como educação, saúde e igualdade de gênero. Assim o desenvolvimento passou a significar “redução da pobreza, fornecimento de necessidades, melhoria individual e sustentação da estrutura produtiva existente” (CHANG, 2009, p. 2). Dessa forma, podemos afirmar que um dos maiores equívocos do desenvolvimentismo do século XX foi associar desenvolvimento à produção, esquecendo-se da distribuição. Aos poucos, a ideia se transformou em um movimento que defendia a ascensão de toda a estrutura social, passando a inserir neste debate fatores econômicos e não econômicos (MYRDAL, 1974, p. 729-730).

Nenhum desses autores parece estar errado em suas contribuições, muito pelo contrário, parecem ascender aos estudiosos uma vontade de querer acompanhar a fundo esse tema, desmistificando a ideia de que desenvolvimentismo é um fenômeno do século XX apenas. O banimento do desenvolvimentismo dos holofotes a partir dos anos 1980, no âmbito prático e teórico, deu espaço a uma preocupação disfarçada dos países centrais que afirmavam pensar soluções para crise enfrentada pela América Latina a partir da declaração da moratória da dívida pelo México nos anos 1980.

O diagnóstico era que a crise vinha do populismo econômico que se traduziu em indisciplina fiscal e excesso de intervenção do Estado ao longo de todo o século XX. Isso fez com que um movimento pendular binário entre mercado e Estado entrasse novamente em cena: a era “estadocêntrica” foi substituída pela era “mercado-cêntrica”, isto é, a expansão do mercado passou a ser vista como a principal maneira de garantia de estabilidade inflacionária e estímulo a produtividade via melhor alocação de recursos - fim da interferência do governo nos mercados financeiros e de capitais e fim do protecionismo comercial.

Com o tempo, vimos que a integração financeira dos países emergentes limitou o espaço de políticas macroeconômicas, tornando-os completamente reféns dos ciclos de liquidez internacional. Sem poder lançar mão de políticas protecionistas para se diferenciar, esses países se viram em condições completamente assimétricas para fazer seu *catching-up*.

Posto isso, esse capítulo pretende se dividir em três partes. Na primeira, será apresentada a movimentação pendular de uma era “estadocêntrica” para uma era “mercado-cêntrica” do desenvolvimento econômico. Na segunda parte, o foco será o resgate do desenvolvimento no início do século XXI, na tentativa de traçar o perfil da estratégia e as variáveis-chave propostas para o desenvolvimento no mundo e como isso se traduziu no Brasil. Na terceira parte, serão definidas as variáveis-chave do conceito “repaginado” de desenvolvimentismo que teve que enfrentar pendências em relação ao desenvolvimento do século XX e os novos desafios e o novo contexto do século XXI.

3.1 A MOVIMENTAÇÃO PARA UMA ERA “MERCADO-CÊNTRICA” DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

As políticas desenvolvimentistas, intituladas “heterodoxas inflacionistas” por alguns economistas, foram dominantes nas cinco décadas anteriores ao Plano Real. O adjetivo “inflacionista”, segundo Gustavo Franco (2004, p. 2-6), devia-se ao fato dessas políticas terem sacrificado a estabilidade em nome de um desenvolvimento econômico que exaltava “as chaves mágicas da industrialização”. Desenvolvimento esse, que se apropriou indevidamente do financiamento inflacionário do Estado. Assim, o período que abrangeu o pós-guerra até os anos 1960 coroou a primazia de um **desenvolvimentismo inflacionista** que baseou seu crescimento no Modelo de Substituição de Importações (MSI)⁶⁷, distanciando-se cada vez mais dos problemas que fora criando. A partir de meados dos anos 1960 a estagflação fez com que o modelo até então posto em prática encontrasse seu esgotamento e passasse a se pautar na indexação a partir dos anos 1970 – as Crises do Petróleo dos anos 1970 não podem ser ignoradas -, obtendo todos os resultados do Milagre Econômico em conjunto com o processo de aceleração da inflação (FRANCO, 2004, p. 9-13). Os anos 1970 representaram, portanto, o fim de uma “era desenvolvimentista” ou era conhecida como “estadocêntrica”. Isto é, a lógica voltada para a indústria, protecionismo e intervenção do Estado na economia abriu espaço para uma dinâmica de abertura do mercado que podemos chamar de era “mercado-cêntrica”.

Embora a era Vargas, a era Juscelino Kubitschek, o período do Milagre Econômico e do II PND tenham coroado um “salto tecnológico e a complexidade da economia brasileira do período desenvolvimentista”, os desequilíbrios que causaram, posteriormente, foram ainda

⁶⁷ Modelo que foi um “herdeiro direto” das obras de Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares; das ideias da CEPAL; e das ideias de pioneiros do desenvolvimento como Raul Prebisch, Ragnar Nurkse, Hans Singer, Gunnar Myrdal e outros (MANTEGA, 1984, p. 20).

maiores. O II PND, por exemplo, apoiado, em grande parte, em estatais com dívida externa, gerou uma conta que precisou ser paga nos anos 1980, época de hiperinflação, caos monetário e financeiro que atrapalhou completamente a estrutura produtiva brasileira (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 26-27).

Assim, a Crise da Dívida Externa dos anos 1980⁶⁸ e a diminuição da tolerância em relação à desigualdade estrutural e a inflação resultaram em uma mudança no diagnóstico por parte dos chamados heterodoxos. Passaram a classificar a inflação como inercial e oferecem como solução o congelamento de preços através de vários Planos de Estabilização fracassados⁶⁹ (FRANCO, 2004, p. 12-18). O governo Sarney contou com uma trajetória política intensamente influenciada por essas crises, o que impulsionou “a luta pela apropriação da renda gerada no Brasil” e provocou “a deterioração das contas do setor público que arcou com boa parte do ônus” para manter a lucratividade dos empresários (PINTO, 2021, p. 355).

A transferência de excedentes para o exterior⁷⁰ ocasionou uma luta entre os capitalistas e os trabalhadores. Isso foi resolvido via elevação da inflação, desajustes do setor público e redução do salário real de segmentos não organizados. Esses fatores “minaram a aliança” das diversas frações dominantes. O modelo desenvolvimentista entrou em crise com a redução da capacidade estatal de comandar as crises fiscal e financeira (PINTO, 2021, p. 382). A conclusão que se chegou naquele momento foi a de que o protecionismo gerou ainda mais ineficiência nas empresas domésticas.

Em resposta à crise surgiram dois grupos que sugeriram, respectivamente, a reformulação do modelo antigo e novas trajetórias. O primeiro, chamado de projeto neodesenvolvimentista, defendia a reforma do padrão de acumulação via o MSI, “ensejando a manutenção do Estado com funções de planejamento e implementação de investimentos estratégicos em desenvolvimento tecnológico, acalentando a ideia mais voltada para a ampliação de mercados internos”; o segundo, propunha um desenvolvimento baseado na

⁶⁸ O *Federal Reserve* (FED) passou a adotar uma rígida política anti-inflacionária em 1979, fato que empurrou a economia mundial para a recessão em 1981. Isso porque, os países menos desenvolvidos tinham dívidas em dólares e com a apreciação da moeda no mercado de câmbio, os encargos da dívida aumentaram e esses países se viram impossibilitados de pagar o serviço de suas dívidas.

⁶⁹ Planos Cruzado 1 (1986), Cruzado 2 (1987), Bresser (1987), Verão (1989), Collor (1990) e Collor 2 (1991).

⁷⁰ A combinação da elevação da taxa real de juros, aumento do preço do petróleo e racionamento de crédito culminou, nos anos 1980, na transformação de países que antes eram receptores de capitais em países transferidores de capitais para o exterior. A moratória mexicana, em 1982, resultou em uma queda dos fluxos de capitais para a América Latina. Nesse novo contexto, os capitais que fluíram pro Brasil nos anos 1970 contratados a taxa de juros flutuantes, começaram a vencer nos anos 1980, “sem que o país conseguisse produzir excedentes necessários para o pagamento regular de serviços da dívida externa e amortização”. A solução encontrada foi a contratação de um pacote de empréstimos do FMI, em 1983, repleto de condições que tornaram as transferências de recursos para o exterior ainda mais intensas. Entre 1985 e 1989, o volume de pagamento de juros e amortizações da dívida externa foi de 4,1% do PIB (PINTO, 2021, p. 364-365).

liberalização econômica, isto é, liberalização comercial, produtiva e financeira, e a redefinição do papel do Estado na economia (PINTO, 2021, p. 382-383). Vale ressaltar que as cartadas finais dos desenvolvimentistas para a crise foram os planos de estabilização que, no entanto, só conseguiram que os “segmentos dominantes, que defendiam as estratégias de desenvolvimento liberal”, ganhassem ainda mais força (PINTO, 2021, p. 384).

A crise sistêmica que se instaurou a partir do final dos anos 1970 transformou profundamente o capitalismo mundial impondo sua “lógica hierarquizante e desigualizadora”. Com a sofisticação crescente do sistema, por meio de antigos e novos processos e mecanismos, cabia ao pensamento latino-americano redobrar a “ousadia e a criatividade”.

O novo contexto exigia um novo e sofisticado “arsenal teórico-metodológico” para as investigações dos novos “mecanismos de subalternidade”. No entanto, o pensamento latino-americano perdeu a “vitalidade e o talento inovador” que havia conquistado nas décadas anteriores; décadas que significaram o “auge da capacidade de resposta empreendida na escala nacional, que contava com instrumentos com alguma soberania para armar estratégias de desenvolvimento e alguma autonomia para pensar suas singularidades de natureza no contexto das relações internacionais” (BRANDÃO; FERNÁNDEZ; BRONDINO, 2018, p. 279-280).

Outro ponto importante desse novo contexto que não podemos deixar de discutir foi a globalização, que consiste no processo de transformação e integração econômica, social e política contínua, e teve origem nos anos 1970. Todos os mercados nacionais se abriram e todos os Estados-nação se comportam baseados na lógica capitalista de acumulação e competição. Além disso, abarcou uma revolução tecnológica que aumentou a competitividade econômica e reorganizou a produção (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 21). Nas palavras de Bresser (2009, p. 22):

Na globalização, os Estados-nação continuam sendo a unidade político territorial decisiva. Isso fica claro se levarmos em conta duas definições de globalização - uma forte e a outra fraca. De acordo com a primeira, a globalização é o estágio do capitalismo em que a competição econômica entre Estados nacionais por maiores taxas de crescimento se torna generalizada. Se o leitor achar que essa definição é forte, há uma alternativa: a globalização é a competição econômica em nível mundial entre grandes empresas apoiadas por seus respectivos Estados-nação. Em ambos os casos, é evidente que o Estado-nação continua a desempenhar papel estratégico na globalização. Há uma terceira definição - globalização como competição em nível mundial entre grandes empresas "sem" o apoio de seus respectivos Estados-nação. Na verdade, existem grandes empresas, especialmente de consultoria, que são genuinamente multinacionais: Hirst e Thompson (1996) consideram-nas "empresas genuinamente transnacionais". Mas, em sua maioria absoluta, as empresas "multinacionais" são empresas nacionais, porque são controladas pelo capital e pelo conhecimento de um ou dois países. A evidência mais clara

disso está nas atividades dos embaixadores dos países ricos nos países em desenvolvimento. Cada embaixador sabe bem quais são as "suas" empresas, isto é, as empresas cujos interesses ele deve representar. Ele as conhece e não hesita em proteger seus interesses, já que essa é uma de suas duas missões básicas e legítimas (a outra é proteger os interesses comerciais de seu país). Essas empresas são multinacionais porque estão presentes em muitos países, não porque sua propriedade esteja dividida entre tantos países que elas percam qualquer base nacional.

Embora se diferenciem, essas três definições de globalização convergem para o papel estratégico das nações na formulação e implementação de uma estratégia nacional de competição. Claro que os Estados-Nação não competem internacionalmente como as empresas, pois a lógica econômica é diferente: enquanto no primeiro caso a competição é conduzida por políticos que buscam maiores taxas de crescimento devido demanda dos eleitores, no segundo caso a competição é conduzida por empresários para obtenção de maiores taxas de lucros demandados pelos acionistas. A conclusão fulcral desse debate é que os países em desenvolvimento, tornar-se-ão realmente competitivos se estiverem aptos a “desenvolverem políticas econômicas e reformas institucionais compatíveis com os interesses nacionais do país” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 23). Uma outra definição de globalização é a que “sustenta que a lógica de acumulação capitalista se tornou global”, isto é, “os capitalistas não têm pátria” e “investem onde oportunidades de lucro forem maiores, de tal forma que, mais uma vez, o Estado-nação teria perdido autonomia e importância” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 23).

É válido destacar que os conceitos de globalização e liberalização não são sinônimos. A globalização, na maioria das vezes, utiliza a liberalização como um instrumento/ política de maneira seletiva (RICUPERO, 2002, p. 30).

Foi neste cenário de globalização que as ideias do *Consenso de Washington* de 1989 ganharam espaço e se transformaram no novo consenso, enfatizando os “discursos de urgência” da crise e reforçando a necessidade de ajuste e austeridade por meio de “modelos de comportamento e recomendações de estratégias e ações públicas” por meio de agências multilaterais (BRANDÃO; FERNÁNDEZ; BRONDINO, 2018, p. 280). Apesar de parte das frações nacionais defenderem uma reconfiguração do MSI, desacreditava-se cada vez mais que essa seria a melhor estratégia nacional. Paralelamente, às estratégias vinculadas aos interesses financeiros nacionais e internacionais, e defendidos por segmentos sociais dominantes, ganhavam força ao defender que inserir o Brasil no processo de globalização, não só melhoraria a vida da população, como também promoveria alguns setores dinâmicos da economia (PINTO, 2021, p. 384-385).

Muitos acreditavam que essa ofensiva ideológica nada mais era que uma desculpa para que os países centrais empurrassem “goela abaixo” dos países devedores um conjunto de recomendações para que os bancos norte-americanos lidassem com insolvências dos emergentes. Com apoio institucional multilateral do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, tudo não passou de um acordo: para refinanciarem as dívidas fizeram os países devedores se comprometerem com políticas neoliberais pautadas em um forte ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado.

Nos anos 1990, a vitória de Fernando Collor de Mello demarcou essa “virada neoliberal definitiva na forma de gestão de política econômica, com o abandono do modelo desenvolvimentista”. Apesar de representar um marco político dessa mudança, a consolidação aconteceu somente com o sucesso do Plano Real no embate contra a inflação e com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (BASTOS; FERRAZ, 2021, p. 417).

Araujo e Gentil (2020, p. 424), por exemplo, adjetivam o primeiro governo FHC (1995-1998) como o governo do “neoliberalismo escancarado”. Eleito sob a euforia da estabilização de preços obtida pelo Plano Real, o ex-ministro da Fazenda foi empossado como presidente seis meses após o lançamento do Plano tendo como principal desafio preservar a estabilidade que vinha sendo conquistada aos poucos. É importante recordar que o Plano Collor foi o plano mais bem-sucedido antes do Plano Real, apoiando-se sobre o tripé crucial do neoliberalismo: abertura financeira, abertura comercial e privatizações. Assim, o Plano Collor, em curso nos governos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, deu “condições políticas para avançar no projeto neoliberal”. Esse projeto, embora seja lembrado pela manutenção da estabilidade de preços, provocou mudanças estruturais importantes na economia brasileira no âmbito industrial: a indústria se desnacionalizou, tornou-se menos densa e perdeu cada vez mais participação no PIB (ARAÚJO; GENTIL, 2020, p. 424-425).

O Plano Real, significou um ponto importante dessa mudança justamente por ter assumido como prioridade fundamental a estabilidade de preços, pensando em maneiras de resolver o problema de inflação atacando suas principais causas. A reforma monetária impulsionada por ele eliminou a memória inflacionária através da criação da Unidade Real de Valor (URV) e um mix de políticas macroeconômicas - câmbio flutuante, metas de inflação e juros elevados (FRANCO, 2004, p. 18-19).

Assim, até 2002 o Brasil viveu sob a égide de uma política econômica voltada para controle inflacionário – a estabilização se impôs durante os dois governos FHC - e redução de

danos da crise em gestação entre 1995 e 1998⁷¹. As crises no mercado financeiro internacional – Crises do México (1994), da Ásia (1997) e da Rússia (1998) – provocaram um efeito manada no qual a cada crise os empréstimos aos países emergentes se reduziam. Para tentar enfrentar o esgotamento da disposição do resto do mundo em financiar déficits devido ao medo de uma previsão de desvalorização do real do mercado, FHC passou a negociar com o FMI uma ajuda externa de US\$42 bilhões de dólares. Esse auxílio, no entanto, não foi suficiente para que o Brasil recuperasse a credibilidade diante do mercado internacional. Isso porque, enquanto o pacote era aprovado pelo FMI, o Congresso Nacional rejeitava, em dezembro de 1998, as medidas do programa fiscal proposto pelo governo e o Governo do Estado de Minas Gerais decretava o *default* da dívida com o governo federal em janeiro de 1999. As consequências desses acontecimentos foram drásticas: preconceito do mercado financeiro e proliferação da palavra *default* associada ao Brasil. Apesar do governo renovar suas promessas de austeridade fiscal e monetária acordadas com o FMI, o mercado não acreditava que o Brasil escaparia, mais cedo ou mais tarde, de uma desvalorização cambial. O acordo trazia cada vez mais a certeza de que o governo não tinha nenhuma autonomia decisória em relação à manutenção da política cambial.

Diante da perda cada vez maior de reservas, em janeiro de 1999, o governo optou pela mudança do regime de política macroeconômica: deixou o câmbio flutuar livremente, adotou metas de superávit primário e metas de inflação. Essa tríplice mudança integrava o acordo assinado com o FMI.

Essa nova agenda macroeconômica não freou a agenda de privatizações e abertura financeira e não foi capaz de retomar o crescimento em bases que sustentassem a longo prazo. Como apontado por Araujo e Gentil (2020, p. 448-449)

No plano externo, os mercados financeiros internacionais enfrentariam enorme volatilidade, decorrente da descoberta de fraudes contábeis de empresas de energia nos Estados Unidos e dos atentados terroristas de setembro de 2001, também nos EUA. No final do mesmo ano, a Argentina, principal destino das exportações industriais brasileiras, mergulharia numa crise política a se desdobrar em profunda recessão. No plano interno, as quase duas décadas de subinvestimento em geração de energia viriam à tona depois

⁷¹ O Plano Real controlou a inflação entre 1995 e 1998 deixando expostos dois lados que se agravaram com o passar do tempo: um desequilíbrio externo crescente e uma crise fiscal. Com receio de repetir a experiência da Crise do México, o governo brasileiro deixou o câmbio apreciar em demasia causando um déficit no balanço de pagamentos, concentrado principalmente na conta corrente e na conta de serviços e rendas, ambas com saldos negativos. Isso porque, para financiar o prejuízo causado pelo péssimo desempenho das exportações, o governo recorreu a um novo endividamento externo e via entrada de capitais via investimento direto estrangeiro (pagamento de juros, lucros e dividendos). Essa crise só se agravou com a deterioração dos indicadores de público decorrente de uma política fiscal expansionista do Primeiro Governo FHC.

de uma longa seca que impôs racionamento de energia elétrica, forçando a retração econômica no biênio final de seu governo. E sobretudo, o viés contracionista das políticas fiscal e monetária impediria qualquer resposta às adversidades vindas do cenário internacional que não fosse mais estagnação econômica.

Portanto, o tripé abertura financeira, abertura comercial e privatizações foi apresentado como um novo modelo de desenvolvimento após o esgotamento do modelo de industrialização baseado na substituição de importações. Muito mais que um projeto de desenvolvimento, representou uma reação ao padrão de inserção estatal pautado no desenvolvimentismo (ARAÚJO; GENTIL, 2020, p. 425-426).

As palavras de ordem durante os oito anos de mandato de FHC seguiram sendo a ideia de abertura comercial, liberalização da conta de capital, desregulamentação do sistema financeiro doméstico, reformas do Estado, abandono de políticas de fomento à indústria brasileira, abandono de políticas de fomento à agricultura. Ao longo dos anos 1990, principalmente entre 1994 e 1998, o controle de capitais foi cedendo espaço para a liberalização financeira sob o seguinte argumento: “mercados financeiros globais perfeitamente integrados permitiriam que os capitais se alocassem nos seus usos mais produtivos”. A ideia defendida era a de que quem mais lucraria com essa integração seriam os países com mais escassez de capital: os países em desenvolvimento (ARAÚJO; GENTIL, 2020, p. 449).

Neste novo modelo, o foco deixou de ser a indústria e passou a ser a estabilidade dos fluxos de capitais. Mais do que isso, a tarefa do desenvolvimento, que antes se encontrava nas mãos do Estado, passou para a mão do mercado. Devido a esse fato, o objetivo maior passou a ser acalmar os investidores em relação aos riscos macroeconômicos que se constituíam como uma marca dos países latino-americanos entre 1980 e 1990. Por isso, as reformas estruturais e políticas econômicas voltadas para o mercado nortearam todo o governo de FHC e ganharam cada vez mais fôlego ao longo de seu mandato.

Depois de perder sua força, como corrente teórica e prática, por um tempo, o impacto do modelo econômico em vigor - pautado na alta integração com mercados financeiros internacionais, abertura comercial e uma política macroeconômica pró-cíclica – sobre a estrutura produtiva fez com que padrão desenvolvimentista voltasse a ganhar espaço.

Por um tempo, pareceu que as ideias desenvolvimentistas não tivessem mais serventia para prospectar o futuro, muito menos um futuro em um novo contexto: o contexto da globalização. O “ostracismo” dessas ideias está no próprio conceito de globalização, que carrega um apanhado de definições, mas que, de modo geral, “limita o alcance das políticas macroeconômicas locais em face da integração mundial dos mercados de bens e financeiro”

colocando “em segundo plano o papel do Estado na economia, o qual passa a ser visto como um obstáculo à expansão do mercado” (PEREIRA, 2011, p. 136).

Esses novos tempos em que o pêndulo se movimentou em direção ao mercado foram marcados por quatro fatores importantes (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 27):

- Fracasso em formular uma política macroeconômica neoclássica a fim de substituir a política macroeconômica keynesiana;
- Sucesso em privatizar as empresas do governo nos países em desenvolvimento;
- Tentativa, em parte bem-sucedida devido abandono das políticas sociais, de flexibilizar as relações de trabalho;
- Fracasso em promover o desenvolvimento econômico via reformas voltadas para o mercado e prática de “políticas macroeconômicas ortodoxas”⁷²

De modo geral, o período de 1990 a 1999 ficou marcado como uma fase de ajustamento com baixo crescimento econômico e de inúmeras reformas institucionais. Foi nesse período também que várias empresas com grande acervo tecnológico quebraram e o Brasil perdeu “milhares de capacidades produtivas que poderiam ter sido desenvolvidas para conquistar o mundo”. A ancoragem cambial controlou a inflação, as tarifas foram reduzidas e o comércio se abriu para o exterior. Mas a qual custo? Para que esses elementos fossem conquistados foi deferido um “golpe quase mortal” na indústria doméstica que, posteriormente, “desaprendeu”, regrediu e perdeu espaço na concorrência com o mundo emergente⁷³. Esses acontecimentos significaram a morte da nossa complexidade, sofisticação produtiva e capacidades técnicas⁷⁴ (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 28).

Pereira (2011, p. 137-139), por sua vez, também destacou o que houve de errado nas políticas baseadas no *Consenso de Washington*. As privatizações, julgavam que o setor privado era mais eficiente para administrar as empresas, mas sem levar em consideração seus custos sociais. Isso porque, o investimento direto estrangeiro em países em desenvolvimento assume controle de investimentos já existentes, destruindo empregos. A presença dessas empresas transnacionais não necessariamente resulta em uma expansão da capacidade produtiva de longo

⁷² Termo utilizado por Bresser-Pereira (2009, p. 28) para se referir à prática de altas taxas de juros e taxas de câmbio sobrevalorizadas (não competitivas).

⁷³ Destacam-se o Leste Asiático, a China e a Coreia do Sul.

⁷⁴ O Brasil avançou muito em termos de capacidade produtiva a partir dos anos 1960. Em 1980 atingiu o auge da sofisticação produtiva e éramos capazes de produzir, mesmo que de modo ineficiente, muitas coisas das quais existiam no mundo como, por exemplo, cilindros de mergulho, carros, computadores, motores, material ferroviário, máquinas e equipamentos pesados, etc. Destacaram-se nesse período marcas brasileiras como a Gurgel Mafersa, Engesa, Vilares S/A. Essas empresas, no entanto, não conseguiram sobreviver às instabilidades econômicas dos anos 1980 (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 28).

prazo, já que o seu objetivo fundamental é alavancar os lucros no curto prazo. Outro ponto de destaque é a forte austeridade fiscal que acaba sacrificando e inibindo investimentos públicos devido a prática de altas taxas de juros. A liberalização comercial, por sua vez, faz uma promessa que não cumpre: a promessa de incentivar a especialização e aumentar a produtividade via novas tecnologias aumentando assim as exportações. Essa promessa não se cumpre porque os países desenvolvidos continuaram com barreiras comerciais e subsídios enquanto os países em desenvolvimento foram expostos a uma concorrência predatória com as empresas transnacionais (PEREIRA, 2011, p. 138).

Já a abertura financeira se mostrou naquele momento, segundo o FMI, com a única forma de atrair poupança externa para os países em desenvolvimento. No entanto, com o passar do tempo, vimos que esses fluxos de capital financeiro eram voláteis e dependiam crucialmente de altas taxas de juros. Além disso, o excesso desses fluxos gerou uma incapacidade de controlar a sobrevalorização cambial do real gerando perda de competitividade das exportações e a necessidade de financiamento pela balança de capitais (PEREIRA, 2011, p. 138).

As consequências das políticas de abertura começaram a se tornar insustentáveis no início do século, fator que tornou mais palpável a possibilidade de eleição de Luiz Inácio Lula da Silva. Isso porque, o presidenciável do Partido dos Trabalhadores (PT) apresentava um discurso de ruptura com as políticas chamadas neoliberais mais eficientes para a administração. A eleição de Lula, em outubro de 2002, evidenciava o desejo do eleitorado pela retomada da atividade produtiva, dos empregos e da indústria por meio de um novo modelo.

Embora tenha iniciado seu discurso com um tom ameaçador em “Ruptura Necessária” em 2001, em “Carta ao Povo Brasileiro” de 2002, o candidato petista passou a adotar um tom mais ameno em relação às críticas que vinha tecendo: apontou a necessidade de uma mudança de modelo econômico, até então baseado na estabilidade de preços e no comprometimento da autonomia/soberania brasileira, de uma maneira gradual. Isto é, uma “transição criteriosa e lúcida” devido a existência de contratos e obrigações do país, o temo do mercado financeiro em relação a administração da dívida externa e interna pelo novo governo, da crise de confiança existente e da pouca margem de manobra no curto prazo. Assim, enfatizou seu compromisso com o equilíbrio fiscal para preservar o superávit primário e impedir o crescimento da dívida e seu compromisso em honrar os compromissos da dívida preservando a confiança do país. Ainda na *Carta*, Lula sugeriu uma melhora qualitativa das exportações, a promoção de uma substituição competitiva de importações, bem como reformas e investimentos em infraestrutura. Foi assim que o modelo econômico em vigor ao longo dos anos 1990 ganhou um novo fôlego: o compromisso com a estabilidade se mostrou inegociável naquele momento.

Para Belluzzo e Carneiro (2003) o primeiro governo do petista foi como um “sacrifício” para consolidação da credibilidade do país junto ao mercado financeiro. Sacrifício, pois o Brasil tinha, através da interação com a economia globalizada, adquirido uma fragilidade e vulnerabilidade em relação ao exterior. O sucesso da economia brasileira ficou cada vez mais a *mercê* de uma conjuntura externa favorável. Além disso, o governo Lula sabia que os mercados emergentes que não seguissem a ordem econômica internacional sofreriam penalizações.

Portanto, Lula optou por uma estratégia de transição progressiva e não de ruptura. O compromisso com a estabilidade, a manutenção do tripé macroeconômico e o cumprimento de contratos e acordos possibilitou o comprometimento com a elevação de padrões sociais, inaugurando uma “era sociocêntrica”.

Conclui-se então, que o desenvolvimento econômico sempre foi um objetivo comum dos *policy makers*, pelo menos no âmbito do discurso. O ponto fulcral, no entanto, é que cada fase histórica do capitalismo, a depender do contexto em que se insere, teve:

- Uma nova concepção do que é o desenvolvimento econômico: pode ser uma concepção “mercado-cêntrica”, “estadocêntrica” ou “sociocêntrica”;
- Uma nova instituição como principal norteador do desenvolvimento econômico: mercado ou Estado como meios para alcançar o fim maior.

A integração financeira dos países periféricos, sem moeda conversível, limitou o espaço de políticas macroeconômicas, deixando-as sujeitas a políticas pró-cíclicas. Portanto, quando um país de estrutura produtiva atrasada como o Brasil se insere no sistema financeiro globalizado, restringe seu espaço de gerenciamento da política econômica.

O problema é que tentando atrair capital externo o país passou a operar com taxas mais altas desestimulando investimento e deixando o câmbio sujeito aos fluxos de liquidez internacional. Uma economia em fase de *catching up* precisaria de mais tempo para amadurecer seu investimento e então absorver tecnologia. No entanto, isso é tudo que um país inserido em um sistema financeiro assimétrico não consegue.

3.2 OS SENTIDOS DO DESENVOLVIMENTO NO COMEÇO DO NOVO MILÊNIO: DIMENSÕES TEÓRICA E PRÁTICA

No início dos anos 2000 tínhamos um cenário de regressão tecnológica e produtiva no Brasil. Vimos que os desenvolvimentistas e estruturalistas sempre defenderam a capacidade produtiva para a geração do desenvolvimento econômico.

No entanto, o Brasil assistiu ao longo dos anos 1990 uma perda progressiva de sofisticação produtiva que pouco a pouco foi levando embora os “bons empregos” que traziam consigo a transformação do conhecimento, da educação e do capital humano em produtos, serviços e renda. O resultado foi a criação de um mar de empregos de serviços não sofisticados como, por exemplo, varejo, restaurantes, cabeleireiros, padarias, etc. Na América Latina a rodada de abertura comercial e financeira dos anos 1990 não produziram o resultado que se esperava, isto é, não produziram um aumento de produtividade, mas, pelo contrário, produziram perda de competitividade e uma regressão tecnológica e produtiva (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 29).

Esse cenário tornou possível voltar a pensar em políticas econômicas que almejassem o desenvolvimento de longo prazo. A questão passou a ser qual deveria ser o modelo para a retomada de crescimento da economia brasileira após o fim da alta inflação (FILGUEIRAS, 2006; BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2005).

Assim, pode-se considerar dois pontos fundamentais que diferenciam o desenvolvimentismo do século XX do desenvolvimentismo do século XXI: os fatos históricos e o estágio do desenvolvimento. Enquanto, desenvolvimentismo do século XX floresceu no capitalismo dos anos dourados (1945-1975) e em meio a uma indústria infante (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 14), no século XXI o desenvolvimentismo surgiu em meio a fase de globalização e em um cenário de desindustrialização.

O “triumfalismo avassalador” da globalização atingiu repentinamente os anos 1990 como um caminho para uma América Latina sem alternativas. O desenvolvimento passou a ser visto como sinônimo de uma integração rápida e radical desse processo. No entanto, o processo de globalização contou com crises econômicas, financeiras e monetárias, que evidenciaram sua vulnerabilidade. Longe de estar num estado terminal, envolve tecnologia, empresas transnacionais e a transnacionalização da produção e distribuição e, por isso, essas forças permaneceram mesmo com o fim do governo FHC (RICUPERO, 2002, p. 27).

Sobre o processo de desindustrialização, dados podem ser encontrados em Morceiro (2018). O autor destacou que entre 1981 e 2017, “a indústria de transformação brasileira apresentou significativa redução da parcela do valor adicionado manufatureiro (VAM) no Produto Interno Bruto (PIB)”. Muitos classificam esse processo como “premature”, pois o setor industrial perdeu participação no PIB antes do país alcançar “um patamar de renda *per capita* elevado comparável ao nível em que os países desenvolvidos começaram a se desindustrializar”. Soma-se a isso um desenvolvimento tecnológico estagnado (MORCEIRO, 2018, p.1).

Como as relações econômicas não se moldam por “princípios, leis ou padrões absolutos e eternos”, pois consistem em uma “expressão momentânea dos comportamentos dos homens estimulados e guiados por suas necessidades materiais e morais” e pela experiência que esse comportamento proporciona (PRADO JÚNIOR, 1961, p. 10-12), o debate sobre o desenvolvimentismo ressurgiu nos anos 2000 como uma alternativa teórica.

Para Bresser-Pereira (2006) o neoliberalismo⁷⁵ falhou na promoção da estabilização macroeconômica e no crescimento dos países latino-americanos, tornando o desenvolvimentismo mais bem visto como uma possível estratégia econômica (BRESSER-PEREIRA, 2006). Mollo e Amado (2015) subdividem a corrente desenvolvimentista do século XXI em “novo-desenvolvimentismo”⁷⁶ e “social-desenvolvimentismo”. O objetivo comum é “um aumento de demanda que garanta impulso ao crescimento da economia, daí seu caráter heterodoxo” (MOLLO; AMADO, 2015, p. 22).

O objetivo desta seção é justamente apresentar como o conceito e o debate sobre desenvolvimento sofreu uma repaginação no contexto do novo milênio, para posteriormente poder realizar a análise acerca da compatibilidade com conceito de desenvolvimentismo do século XX.

Portanto, para compreender essa retomada do tema desenvolvimento econômico no lumiar do novo milênio essa seção se voltará para dois tipos de contribuições:

- Contribuição acadêmica/ teórica: análise das principais ideias dos projetos de desenvolvimento elaborados pelo BNDES⁷⁷, IPEA⁷⁸, CEPAL⁷⁹ e ONU⁸⁰, bem como os seminários realizados pelas principais universidades do país que, posteriormente deram origem ao novo e ao social desenvolvimentismo;
- Contribuição prática/ política: análise das principais políticas de desenvolvimento ao desenvolvimento produtivo⁸¹, isto é, que objetivavam a

⁷⁵ Referindo-se à “ortodoxia convencional” já definida anteriormente.

⁷⁶ Referindo-se ao modelo teórico desenvolvido por Bresser-Pereira.

⁷⁷ Reunir os argumentos dos Seminários que discutiam padrões de desenvolvimento em um cenário de globalização: “Novos Rumos do Desenvolvimento”, “Painéis do desenvolvimento brasileiro”.

⁷⁸ “Políticas para a retomada do crescimento: reflexões dos economistas brasileiros”

⁷⁹ Documentos bianuais da Comissão, iniciando pelo documento Globalização e Desenvolvimento (2002) que retrata a internacionalização da economia no último quarto do século XX e tenta oferecer subsídios para resolver os problemas de crescimento da América Latina. Consiste em um documento importante para compreender o pensamento cepalino no contexto do início do novo milênio (VITAGLIANO, 2004).

⁸⁰ A visão do Sistema ONU (Organização das Nações Unidas): Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM - 2000-2015).

⁸¹ Naquele momento existia uma demanda do setor empresarial por políticas para o setor produtivo, isto é, políticas de longo prazo que fossem além da obtenção de estabilidade monetária. Essa demanda se traduzia em documentos elaborados, por exemplo, pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), pela Federação das Indústrias do Estado

retomada da acumulação industrial como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

3.2.1 A dimensão teórica

As influências e práticas do ideário “mercadocêntrico” que ganharam força nos anos 1990 se esgotaram com a chegada do novo milênio. O Brasil, que havia sido um terreno fértil para a prática neoliberal, passou a reagrupar intelectuais que haviam pensado o desenvolvimentismo no país para inauguração de um novo ciclo teórico. Esses intelectuais retomaram o debate sobre a temática do desenvolvimento em um cenário de estagnação e estabilização monetária. Esse contexto fortaleceu o discurso de mudança, de um projeto de desenvolvimento econômico e de uma agenda de longo prazo.

As primeiras manifestações intelectuais e teóricas datam do princípio dos anos 2000. Em junho de 2000, aconteceu o Primeiro Seminário Internacional da Universidade de São Paulo (USP), intitulado “Novos Paradigmas de Desenvolvimento”, que trouxe as ideias dos mais expressivos intelectuais/ pensadores do desenvolvimento a fim de traçar novas estratégias de desenvolvimento para o Brasil inserido no mundo globalizado e liberalizado.

A globalização operava em benefício dos que comandavam a “vanguarda tecnológica” e explorando “os desníveis de desenvolvimento entre países”. Assim, países como o Brasil sofriam com o curso em que se encontrava a globalização e seguiam “sangrados por profundas disparidades sociais” (ARBIX; ZILBOVICIUS; ABRAMOVAY, 2001, p. 11).

A maior parte deles buscava destacar, mantendo saudável distância da “onda liberalizante”, a importância do social “como a meta primeira e última do progresso econômico” deixando um recado fundamental (ARBIX; ZILBOVICIUS; ABRAMOVAY, 2001, p. 9-10):

“(…) é preciso buscar novos caminhos para o desenvolvimento econômico e social, a ser construído a partir da crise do desenvolvimentismo dos anos 1970. E também, podemos acrescentar, bastante distinto da estagnação dos anos 1980 e do verdadeiro *apartheid social* promovido pelas políticas de ajuste dos anos 1990.”

O ponto crucial era debater estratégias de desenvolvimento que fossem diferentes das soluções universais. Era necessário refletir sobre a própria história, tecer diagnósticos e criar estratégias próprias. O Brasil havia passado por uma experiência diferente dos países

de São Paulo (FIESP) e pelo Instituto de Estudos em Desenvolvimento Industrial (IEDI), que foram entregues ao ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

desenvolvidos, chegando no início do século à uma saturação da ideia consagrada nos anos 1990 de que políticas macroeconômicas eram suficientes. O novo milênio inaugurou um debate que exigiu um aprofundamento teórico que enfatizasse a transformação produtiva com equidade.

Os artigos trouxeram discussões muitas vezes repetitivas e diagnósticos cansativos em relação a pobreza, desigualdade, crescimento e globalização. Por isso, a intenção aqui não é esmiuçar cada um desses trabalhos, mas evidenciar o “espírito” desses trabalhos, destacando os textos que alcançaram um maior aprofundamento teórico que possibilite uma síntese das principais ideias.

Furtado (2001, p. 23), homenageado que recebeu uma medalha de Honra ao Mérito da USP no evento, deu o ultimato: a crise que assolava o Brasil no início do século XXI era resultante do impasse social gerado pela tentativa de reprodução da cultura material do capitalismo mais avançado, o que privava a maioria da população dos itens essenciais para viver. Nas palavras de Furtado (2002, p. 23) o impasse elementar a ser resolvido via criatividade política impulsionada pela vontade coletiva consistia em

Não sendo possível evitar que se difundam, de uma forma ou de outra, certos padrões das minorias de altas rendas, surgiu no país a contrafação de uma sociedade de massa sem que coexistiam formas sofisticadas de consumo supérfluo e carências essenciais no mesmo estrato social, e até na mesma família.

A defesa era de uma maior participação do povo no sistema de decisões e a formulação de uma política de desenvolvimento que se valesse de “fins substantivos” que se almejava alcançar, deixando de lado “a lógica imposta pelo processo de acumulação comandado pelas empresas transnacionais”. A política de desenvolvimento deve conduzir a homogeneização da sociedade, pois o Brasil só sobreviveria se “a nação se transformasse em uma sociedade mais justa” e preservasse “sua independência política” (FURTADO, 2002, p. 23-27).

Comin (2002, p. 223-228) destacou Furtado como um dos nomes mais importantes da geração de estudiosos sobre o Brasil entre 1950 e 1970. As preocupações dessa geração uniram as divergências ao consolidar o mundo acadêmico e universitário no Brasil ao tentar “equacionar teórica e politicamente o problema do desenvolvimento na periferia do capitalismo”. A teoria furtadiana sobre desenvolvimento se apoiou no diagnóstico de que economias subdesenvolvidas “não eram maquetes inacabadas das economias desenvolvidas à espera de um futuro que já lhes estava prefigurado”, mas, pelo contrário, era um “animal de espécie própria” e que “deveria ser entendido em sua própria fisiologia”. Para alcançar o desenvolvimento, os países subdesenvolvidos não deveriam ter de se aproximar de países com

capitalismo avançado, mas elaborar suas próprias estratégias e sua própria economia política. A superação do subdesenvolvimento não consistia em permitir a introdução forçada de elementos modernos que resultariam em marginalização. O foco deveria ser a supressão do atraso via modelos e pensamentos autônomos pautados em contextos particulares.

Essa ideia teve continuidade no artigo de Ricupero (2002, p. 41-51) que afirmou não haver um paradigma válido para todos os países e a necessidade de um espaço para a diversidade que não foi coberta pelo *Consenso de Washington* em sua aplicação no Brasil dos anos 1990, por exemplo. A integração e a inserção de um país periférico no mundo não podem seguir um “padrão invariável para todos”, já que o desafio criado pela globalização em cada país difere. Somente a formulação de um “projeto nacional de desenvolvimento” que permita a integração virtuosa dos países latino-americanos na economia globalizada (RICUPERO, 2001, p. 54).

Arbix e Zilbovicius (2001, p. 56) consideram que o conceito de desenvolvimento foi “esvaziado” e reduzido a “alguns poucos componentes econômicos” e se transformou em “coadjuvante dos processos de crescimento e produtividade”, tornando-se necessário redefinilo de modo a resgatar sua antiga definição: a de um processo que busca bem-estar humano e que se inspirou diretamente em Amartya Sen.

Portanto, o desafio do novo milênio seria reivindicar a autonomia de pensar e de tomar decisões roubadas pelo processo de globalização, e também deixar de lado os modelos dominantes dos países desenvolvidos. A ideia comum das discussões evidenciava a necessidade de o Brasil possuir um projeto nacional que utilizasse ferramentas e modelos que não fossem uma cópia estrangeira. Admitia-se assim, que no Brasil permanecia a dependência em relação a modelos teóricos distantes da experiência real.

O Segundo Seminário Internacional da USP, por sua vez, aconteceu em agosto de 2001 e surgiu como uma “brisa de sensatez” após um excesso de “vento liberal” ao longo da década de 1990. A necessidade da construção de um novo compromisso de produção e desenvolvimento tornou-se inadiável. Intitulado “Novos Paradigmas de Desenvolvimento”, propôs a retomada de políticas de longo prazo e compromissos duradouros (ARBIX et al., 2002, p. 16). Era necessário deixar de lado qualquer atalho para definir uma estratégia de desenvolvimento para o novo milênio que integrasse os seguintes aspectos (ARBIX et al., 2002, p. 16):

(...) o reequacionamento da dívida externa e interna, o esforço exportador, a regulação e controle do capital externo, o aprendizado tecnológico e os necessários incentivos à produção sem os vícios do passado, de modo a reorganizar as sociedades em torno da geração de empregos, de qualidade e

da melhoria de vida das pessoas. Ou seja, para recuperar suas energias e orientar-se para a vida da população, exige que as elites econômicas dirigentes olhem menos para Washington, Wall Street ou para a City de Londres.

A convicção era a de que não poderíamos voltar a repetir a rota dos anos desenvolvimentistas, isto é, no que diz respeito à proteção e estímulo à economia doméstica. O experimento liberal na América Latina acreditava que o “fundamentalismo radical seria recompensado pela maciça entrada de capitais e pelo rápido crescimento da economia”. Essa nova maneira de conduzir a política econômica, no entanto, funcionou somente enquanto os aumentos dos fluxos de capitais andaram em conjunto com uma rápida expansão econômica. As crises do México e da Ásia, bem como a desvalorização do real em 1999, colocaram o entusiasmo argentino à prova. Em 1999 o PIB apresentou crescimento negativo e os índices de risco cresceram. Os credores internacionais se espantaram com a reação negativa da população à austeridade, cortes fiscais, gastos públicos, aumento do desemprego e tantos outros fatos aceitos ao longo dos anos 1990. Essa indignação popular conduziu a Argentina a uma crise trágica (ARBIX et al., 2002, p. 15-16).

De maneira geral, a agenda do seminário tinha como principais elementos o seguinte (ARBIX et al., 2002, p. 19).

“1. reconstrução de economias baseadas nas necessidades domésticas e no conhecimento local, integradas ao sistema produtivo internacional de modo a reduzir as desigualdades internas; 2. pautar a ação governamental e os esforços da sociedade no sentido de diminuir a miséria e buscar a renda e o emprego; 3. reordenar o sistema financeiro e o endividamento externo e interno de modo a dar prioridade ao atendimento das necessidades nacionais; 4. aumentar a competitividade sem retomar o ciclo inflacionário; 5. aprofundar a diversificação das economias; 6. repensar os mecanismos de proteção social de modo a equacionar a crescente insegurança na renda, no trabalho, na aposentadoria; 7. desenvolver intensamente políticas industriais e de estímulo à produção de modo a capacitar o país para as exportações; 8. impulsionar os sistemas educacionais e de inovação, qualificando-os para o aprendizado tecnológico e o controle sobre o conhecimento.”

Essa agenda deixa claro o intuito de contribuir para o estímulo de novas linhas de pesquisa na universidade brasileira que reanimassem e rearticulassem as sociedades da América Latina. Assim, a intenção fulcral era responder o motivo pelo qual países latino-americanos, que tinham adotado anos de políticas liberais, demonstravam crescimento baixo e sem nenhum tipo de perspectiva. Expondo os casos da Coreia do Sul, Taiwan, China e Índia, tentou perceber se havia algo a aprender com esses países que desrespeitaram as recomendações do *mainstream* econômico desde 1970 até aquele momento.

Basicamente a ideia do debate se dividiu em três partes: Desenvolvimento, liberalização e globalização; Agricultura e Indústria; e Estado, Integração Regional e Desenvolvimento. A primeira parte, talvez a mais importante para o objeto do nosso estudo, buscou elucidar propostas de novas estratégias para o desenvolvimento latino americano, bem como incentivar o rompimento com a alternativa neoliberal. Nomes de destaque desse esforço foram Chang (2002), Arbix e Laplane (2002), Rodrik (2002) e Ricupero (2002).

Ricupero (2002, p. 25), homenageado durante o II Seminário, tentou elencar as forças internacionais e nacionais que atuam para o sucesso ou fracasso da escolha dos caminhos para o desenvolvimento evidenciando que existia uma grande diversidade nesse campo que aborda distintas experiências e que, algumas delas, teria maior êxito que outras. O ponto fulcral debatido pelo homenageado foi evidenciar que o desenvolvimento não significa simplesmente “ter uma sociedade de consumo de massa”, mas, sobretudo no caso brasileiro, significa “corrigir em tempo essa sociedade monstruosa que se estava criando e que, pelo menos em parte, era fruto de um desenvolvimento desequilibrado”. O desenvolvimento não significa ter soluções técnicas e econômicas viáveis que almejam um resultado material, mas um resultado que resolva problemas de distribuição, desigualdade, miséria, solidariedade (RICUPERO, 2002, p. 25-26).

A discussão do governo naquele agosto de 2001 era refazer a reflexão acerca da expansão das exportações na tentativa de retificar os rumos que a mesma tinha tomado. Naquele momento, não só a América Latina vivia uma crise de suas experiências, como a economia mundial vivia uma crise da globalização. Para Ricupero (2002, p. 26-27) a lição de Prebisch, contribuição mais original à teoria do desenvolvimento econômico para a realidade latino-americana, permanecia absolutamente atual. Essa lição surgiu num momento em que as ideias criadas externamente sobre desenvolvimento eram aceitas como uma “submissão servil” sem que se perguntasse até que ponto se aplicavam à nossa realidade e experiência histórica (RICUPERO, 2002, p. 27).

Ainda segundo Ricupero (2002, p. 28) alguns dias antes dos acontecimentos daquele Seminário, na posse de Sérgio Amaral no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, o presidente Fernando Henrique Cardoso teria utilizado a expressão “exportar ou morrer” numa tentativa de evidenciar o esgotamento do modelo baseado na integração financeira acentuada. Era necessário retificar a crença na competitividade do país. Ainda nesse encontro, Amaral defendeu uma política industrial para o século XXI citando exemplos como a Inglaterra, berço do liberalismo, para não ser acusado de ser um adversário do pensamento predominante. Portanto, essas figuras importantes no cenário político da época mostravam

interesse por alternativas que melhorassem o crescimento e a distribuição de renda, mas que ao mesmo tempo, preservasse a estabilidade.

A conclusão de Ricupero foi a de que o mecanismo mais perigoso para o Brasil nos anos 1990 tinha sido a liberalização financeira. A abertura ao financiamento de curto prazo intensificou-se e atingiu o Brasil no início do Plano Real. O grande volume desses recursos tornou a moeda sobrevalorizada, diminuindo a competitividade das exportações. Ricupero reconhece que países em desenvolvimento necessitam de algum grau de aporte de poupança externa, mas que essa quantidade precisa ser equacionada com muita cautela, boa regulação, um sistema financeiro e bancário sólido, instituições adequadas. O Brasil não obedeceu a essas regras e o resultado foi um agravamento da dependência desses recursos de curto prazo, com saídas cada vez mais difíceis e penosas, pois esses desligamentos do sistema financeiro tenderiam a piorar a situação dos países endividados (RICUPERO, 2002, p. 31-32).

O objetivo principal era mostrar como alguns países tinham seguido caminhos diferentes mesmo se integrando à globalização. Os chineses, por exemplo, jamais aceitaram a ideia de que para se desenvolver precisavam de déficit em conta corrente. Na América Latina, diferentemente, acreditava-se que a liquidez do mercado financeiro permitiria a aquisição de recursos que promoveriam a competitividade nacional. Portanto, conclui-se que

“a diferença entre o modelo asiático, se se pode chamar assim, e o modelo latino-americano, é que o modelo asiático é construído sobre poupança interna e mercado externo, enquanto o modelo latino-americano é construído sobre poupança externa e mercado interno” (RICUPERO, 2002, p. 34).

Um relatório do *World Economic Survey* das Nações Unidas, de 1987, buscou identificar quais países em desenvolvimento cresceram rapidamente na década de 1970, isto é, quais apresentaram “uma média anual de 4,5% de crescimento do PIB ao ano” ou, em termos de renda per capita, “um crescimento em torno de 2% ou mais, mas ao longo de dez anos” (RICUPERO, 2002, p. 36). Os resultados observados foram os seguintes

Na década de 1970, cerca de trinta países se qualificavam nessa categoria, muitos latino-americanos, inclusive o Brasil. Na década de 1980 (o estudo foi até 1987), esse número tinha caído vertiginosamente, de trinta para catorze. Todos os países latino-americanos haviam saído da lista em razão da crise da dívida que havia começado em 1982. Mais interessante ainda foi um terceiro exercício realizado pelo estudo, que reunia o exame da década de 1970 com a de 1980. Após identificar os países que haviam mantido o crescimento ao longo de duas décadas, somente oito ou nove resistiram, todos, sem exceção,

asiáticos, dos quais a maioria era importadora de petróleo. Havia um ou dois que era exportador líquido de energia, os demais eram importadores (RICUPERO, 2002, p. 36).

Os países que mantiveram o crescimento entre 1970 e 1980 contaram ao longo da mudança de modelo, diferente da América Latina, com um aparato estatal competente, uma visão estratégica clara do desenvolvimento - não acreditaram que bons fundamentos econômicos eram suficientes para alavancar sua competitividade e desenvolveram políticas ativas -, um compromisso com a distribuição de renda e com a redução da pobreza que não acontecesse só após o crescimento e uma atenção para formação de recursos humanos (educação, ciência, tecnologia) (RICUPERO, 2002, p. 37-39).

Assim, o século XXI passou a pensar num modelo de desenvolvimento que fosse além do material e abrangesse uma dimensão humana e social. Essa retomada de reflexões sobre desenvolvimento foi resultado do abalo que atingiu as certezas dos anos 1990 decorrente de uma sucessão de acontecimentos que formaram um “ciclo de ilusões pelo qual passou a América Latina”. O Brasil parecia crescer de maneira irreversível nos anos 1950 e 1960, mas o regime militar e a crise da dívida acabaram com esse sonho. Mais tarde, a macroeconomia mais sólida dominou a inflação e ajudou na reeleição de governos em grande parte da América Latina. Mas em 2001, isso tudo estava em questionamento novamente (RICUPERO, 2002, p. 29).

Apesar de ressaltar que o intuito não era dar uma receita pronta para o Brasil, Ricupero defendeu que o modelo alternativo deveria reunir quatro elementos principais, presentes em todas as experiências de êxito: aparato estatal competente, visão estratégica do desenvolvimento, esforço de redistribuição – e não só depois do crescimento -, e ênfase na formação de recursos humanos (RICUPERO, 2002, p. 39).

Portanto, o debate sobre desenvolvimento no novo milênio passou a contemplar a dimensão humana e social com a mesma importância da dimensão econômica. Assim, o desenvolvimento não seria alcançado sem que houvesse um esforço de redistribuição de renda e formação de seres humanos. O modelo de desenvolvimento colocado em prática no século XX, intitulado como desenvolvimentismo, baseou-se na imitação de um padrão de consumo de sociedades avançadas, que na América Latina, resultou em desequilíbrios que geraram estrangulamentos estruturais. Embora a América Latina tenha conquistado uma base industrial e um crescimento datado, as condições sociais criadas foram negativas.

Rodrik (2002, p. 44-45) dissertou mais sobre as possíveis estratégias de desenvolvimento para o novo milênio com base nas lições ensinadas ao longo do século XX. A

principal lição, segundo o autor, foi a compreensão de que o desenvolvimento bem-sucedido exige mercados que se apoiam em sólidas instituições públicas. Os países industrializados evidenciaram a necessidade de modelos específicos e viáveis de economia mista. Os *policy makers* devem evitar modismos, criar uma estratégia interna, considerar a globalização e construir instituições internas – isso porque, os países que lidaram melhor com a turbulência mundial a partir da década de 1970 foram os que conseguiram administrar a abertura da melhor maneira possível, o que fornecia uma boa perspectiva de política de desenvolvimento (RODRIK, 2002, p. 52). Estratégias de reforma voltadas para o mercado devem reconhecer que tão importante quanto as instituições, é o tempo e o esforço para alterar as instituições existentes.

Arbix e Laplane (2001) partiram em direção a uma ferrenha crítica ao processo de liberalização. Com o intuito de se inserir na nova economia global, os países em desenvolvimento buscam atrair capitais externos e empresas multinacionais sem nenhuma cautela a partir de 1980 e 1990, oferecendo garantias e facilidades. Esse cenário difere muito dos anos anteriores, desde 1940 mais precisamente, quando os governos eram mais restritos ao investimento direto estrangeiro em território nacional por meio de restrições. Essa mudança foi acontecendo conforme o Estado produtor, interventor e protecionista que sustentou as políticas de substituição de importações, foi sendo vinculado à estagnação que abrangeu a década de 1980. Os governantes dos anos 1990, principalmente, deram início a uma tendência privatizante e orientada para o mercado que atingiu a maioria dos países em desenvolvimento (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 79-80).

Desde 1986, mais de oitenta países em todo o mundo liberalizaram suas políticas em relação aos investimentos estrangeiros. Segundo a Unctad, desde 1998, 103 países ofereceram condições especiais para atrair corporações estrangeiras, passando a incluir em seu repertório generosas isenções fiscais, quebra de barreiras alfandegárias, diminuição de taxas e impostos de importação, empréstimos subsidiados, doações de terra e outros benefícios indiretos (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 80).

Assim, nos anos 1990 a expansão dos investimentos externos “passaram a ocupar o lugar mais importante já visto na história das economias latino-americanas” (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 81). O desempenho latino-americano levantou dúvidas sobre as orientações de formulação de políticas públicas que se baseassem na desregulamentação e abertura das economias. A ideia era buscar a recuperação econômica e o crescimento sustentado, perdidos com o esgotamento do protecionismo, via atividades do mercado. O mercado era visto como mais capaz que o governo no processo de alocação de recursos, pois

Sem os constrangimentos estatais do passado, a eficiência desse processo de investimento estaria garantida pela decisão autônoma dos agentes econômicos individuais, sendo reservada ao setor público a salvaguarda das regras do novo jogo, ou seja, o controle sobre a moeda e a manutenção da estabilidade macroeconômica (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 82).

Os resultados evidenciaram a diminuição da inflação, o crescimento moderado das exportações e o aumento do fluxo de capitais e, ao mesmo tempo, um pífio crescimento do PIB, baixa produtividade, piora dos indicadores de distribuição de renda, tímida recuperação da relação PIB/investimento produtivo, além da vulnerabilidade macroeconômica (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 83).

Os autores defendem que a América Latina, em sua maioria, recebia apenas “gotas de investimento produtivo” que fossem capazes de alterar ou dinamizar o acesso aos mercados internacionais e controlar/ gerar tecnologia de ponta, base fundamental de uma boa pauta exportadora (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 81).

Esses investimentos estrangeiros, que voltaram a ser volumosos a partir de 1994, não auxiliaram como esperado a balança comercial, pois se estabeleceram em atividades voltadas para o mercado interno. As atividades voltadas para o mercado externo, por sua vez, contemplaram a exploração de recursos naturais (exportações vulneráveis aos ciclos de preços das commodities, que nos anos 1990 caíram) e as maquilas (de baixo valor agregado demandando grande quantidade de importações) (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 85). Portanto, esses investimentos estrangeiros restringiram a exploração do mercado interno e não geraram divisas com exportações, pelo contrário, geraram saldo negativo na balança comercial (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 85).

Arbix e Laplane (2002, p. 85) acreditam que esse volume de investimento estrangeiro não resultou crescimento porque a maioria deles foi destinado a aquisição de ativos já existentes (transferência de propriedade vinculada a privatização de empresas industriais, desnacionalização de bancos públicos) ao invés de serem destinados à criação de nova capacidade produtiva. Explicações para o tímido crescimento dos países latino-americanos com a aplicação desse novo paradigma – o neoliberalismo (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 90):

1. enfatizam a variável tempo, ou seja, ainda é cedo para um diagnóstico definitivo, pois mudanças profundas no continente ainda estão ocorrendo e deverão mostrar bons resultados brevemente;
2. os dados agregados podem não estar alcançando as mudanças reais que ocorreram no nível micro, ou seja, a realidade seria melhor do que os indicadores;
3. os países latino-americanos não teriam realizado ou completado as reformas necessárias.

O principal argumento dos autores é o de que esse modelo posto em prática nos anos 1990 na América Latina negligenciou “as dimensões políticas, a produção e o lugar do Estado no desenvolvimento”. Questões como processo de aprendizado e aquisição de novos conhecimentos e tecnologia foram abandonados, dando lugar às questões puramente macroeconômicas. Ao diagnosticar como principal problema brasileiro ao desenvolvimento o tamanho dos mercados, esse modelo foi equivocado, esquecendo-se dos poderes assimétricos dos países, o comércio, o acesso à tecnologia de ponta, etc (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 92).

O novo paradigma econômico implantado reduziu as reformas necessárias à retomada do desenvolvimento dos países a um guia de condutas sobre como desregular, como liberalizar e privatizar, banindo ou pasteurizando o debate sobre um novo compromisso pela produção, capaz de ocupar o vácuo do desenvolvimentismo e a passividade de corte liberal dos anos 90 (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 93).

A atenção para o desenvolvimento tecnológico trouxe a consciência de que, inicialmente, pode significar importação de tecnologias ou uso de tecnologias disponíveis. No entanto, diferente de uma *commodity*, a tecnologia não é perfeitamente transferível, isto é, necessita de interações institucionais, empresariais, educacionais, centros de pesquisa (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 93).

A chave mestra era amadurecer o processo de aprendizagem, isto é, trabalhar a “miscigenação tecnológica”. A exposição à competição plena, iniciada com a liberalização econômica, aumentou o risco de interrupção nas áreas tecnológicas mais complexas. A capacitação tecnológica deve ser amparada por política industriais seletivas promovida pelos Estados, governos locais e regionais que estejam voltados para inovar e aprender, difundir essa aprendizagem e especializar a produção (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 94).

Desenvolver essa abordagem significa elaborar e selecionar novas estratégias de desenvolvimento, de modo a responder às questões sobre o tipo de tecnologia e de industrialização, assim como a qualidade das instituições de apoio, regulação e fomento de que os países realmente precisam (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 95).

Era necessário ter havido uma progressiva integração com a economia mundial (abertura comercial, liberalização e desregulamentação), orientação por um conjunto de estratégias de desenvolvimento e combinação do esforço exportador com política de proteção da economia, assim como foi feito nos Tigres Asiáticos (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 96).

Sociedades com profundas clivagens sociais e frágeis instituições só conseguem estimular o conflito, além de rebaixar sua resistência aos choques externos. Quais instituições? Qual sua prioridade? Esse é o debate de fundo,

que exige democracia para se realizar, de modo a impedir a cegueira voluntária da liberalização dos anos 90 (ARBIX; LAPLANE, 2002, p. 96).

Chang (2002) partiu na mesma direção de Arbix e Laplane, dessa vez, com o foco em evidenciar cada negligência do neoliberalismo com a América Latina. Empenhado em examinar criticamente o discurso neoliberal o autor apontou suas falhas teóricas e evidenciou que reparos não seriam suficientes para superar os problemas brasileiros. Seria necessário, então, uma economia política institucionalista como arcabouço alternativo ao neoliberalismo, no qual o papel do Estado seria melhor compreendido. Enquanto isso, a doutrina neoliberal esbarrava em limitações em sua análise do papel do Estado, além de ignorar a importância do papel das instituições e das políticas (CHANG, 2002, p. 99).

Assim, expôs as limitações neoliberais acerca do papel do Estado (2002, p. 104- 119) destacando os seguintes pontos:

- Definição do mercado livre e a intervenção estatal: essas definições são infinitamente complicadas. O que é intervenção para um, não é para o outro e assim por diante, tornando o debate sobre sua eficiência complexo;
- Definição de falha de mercado: há várias definições de mercado ideal e o que se espera dele, esvaziando o conceito;
- Hipótese de primazia do mercado: os neoclássicos acreditam que os mercados existem desde o princípio (é um estado natural), e o Estado é um sucedâneo que o homem criou quando as falhas de mercado se tornaram insustentáveis. Chang (2002, p. 112) rebate afirmando que, no princípio, não havia mercados (não se desenvolveram naturalmente) e ele não era parte importante antes do capitalismo. O mercado quase sempre foi articulado pelo Estado deliberadamente intervenção estatal foi crucial para o surgimento dos mercados). O Estado atual estabelecendo direitos e obrigações para o funcionamento do mercado.
- Mercado, Estado e Política: interesses políticos podem distorcer a racionalidade do sistema de mercado. No entanto, nenhum mercado pode estar livre da política.

O caminho a seguir para superar esses problemas, segundo Chang (2002, p. 119-120), era partir rumo uma economia política institucionalista⁸², isto é, uma política alternativa que

⁸² “(...) quando falo em abordagem “institucionalista”, não me refiro ao tipo Nova Economia Institucionalista (NEI), e sim a um desenvolvimento da tradição encontrada em autores clássicos como Karl Marx, Thorstein Veblen, Joseph Schumpeter, Karl Polanyi, Andrew Shonfield e Herbert Simon (CHANG, 2002, p. 120).

acreditava que as instituições moldam o comportamento dos indivíduos. As características teóricas centrais são (CHANG, 2002, p. 120-129):

- Abordagem político-econômica do mercado: o mercado tem natureza institucional (nenhuma instituição deve ser encarada como “natural”) e não deve ser despolitizado (mercados são definidos por várias instituições formais e informais que incorporam direitos e obrigações que devem ser legitimados pela política).
- A abordagem do papel do Estado: reconhecimento de que indivíduos que entram na vida pública, os indivíduos se comprometem com valores altruístas e interiorizam valores que são publicamente orientados. As motivações individuais são moldadas pelas instituições que os cercam. Os indivíduos não têm motivações/ preferências prefixadas, mas uma visão de inter-relação entre motivação, comportamento e instituições, pois as motivações humanas são variadas e interagem entre si de forma complexa de acordo com as instituições que os cercam.
- A análise da política: processo institucionalmente estruturado, isto é, as instituições restringem o comportamento, as motivações e as percepções das pessoas.

As duas edições do Seminário Internacional da USP, entre 2000 e 2001, representaram, portanto, o pontapé inicial em direção à retomada teórica do debate sobre o tema do desenvolvimento. Ambos criticam veemente a aplicação do neoliberalismo no Brasil como se tratasse de uma receita pronta para aplicação em países com realidades distintas. As políticas dos anos 1990 promoveram um “*apartheid* social”, tornando necessário caminhos voltados para realidades particulares como a da América Latina. Portanto, considerar a diversidade de experiências seria fundamental para criação de uma estratégia de desenvolvimento latino-americana no novo milênio, deixando para trás a ideia do receituário dos anos 1990 de que somente uma política macroeconômica era necessária e suficiente, e se voltando a questões sociais e distributivas.

Além dos Seminários organizados pela USP, outro leque de projetos que auxiliou na compreensão da retomada do tema desenvolvimento econômico no novo milênio foram as contribuições de órgãos como BNDES, IPEA, CEPAL e a ONU. Isso porque, esses órgãos, através de muitas parcerias, fizeram um esforço de reunir em algumas publicações seus

principais diagnósticos, propostas e estratégias para a retomada do desenvolvimento econômico no Brasil após os conturbados anos 1990.

Começamos pelo IPEA que em 2002, em parceria com a Cepal, publicou o trabalho “Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros”. Concebido em 2000, com intuito de “dar uma boa ideia do estado-da-arte do pensar econômico no Brasil” daquele tempo, deixava claro que o intuito não era realizar um “senso de opiniões”, mas reunir algumas das mais expressivas naquele cenário (BAUMANN, 2002, p. 11).

Essa publicação, considerada “a primeira amostra representativa do estoque de ideias dos economistas brasileiros sobre o tema das políticas de crescimento na década de 2000” (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2002, p. 16), significou a retomada e o aquecimento com o debate acerca do desenvolvimento econômico no Brasil. Retomaram a esperança de recuperar o crescimento econômico após as graves crises financeiras dos anos 1990 e um regime de câmbio que não favoreceu a economia interna.

Em meados dos anos 2000 emergia um ambiente de esperança em relação a retomada do crescimento econômico pós estabelecimento de condições macroeconômicas mínimas para que isso acontecesse, principalmente no que se refere ao fim do regime de câmbio fixo. O que não se esperava eram as crises norte-americana e argentina, além da crise energética. A vulnerabilidade externa brasileira era cada vez mais escancarada quando os países centrais entraram em recessão (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2002, p. 15).

Essa parceria entre IPEA e CEPAL, embora não refletisse a posição institucional deles, permitiu uma análise séria que buscou sistematizar as ideias de alguns dos principais economistas brasileiros acerca de como “eles identificam e priorizam as ações de política econômica que poderiam assegurar o crescimento sustentado de longo prazo”, abarcando posições variadas de visões políticas, ideologias, experiências profissionais, etc (MARTINS; BAUMANN, 2002, p. 7).

O conteúdo abarca entrevistas e artigos reunidos no final dos anos 2000 e primeiro semestre de 2001. O contexto externo, já citado anteriormente, interferiu muito nessas reflexões e as cercaram de ceticismo tornando a maioria das intervenções voltadas a políticas concretas. Tratava-se de um momento de “pré-aquecimento para uma corrida intelectual de longo prazo” (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2002, p. 16):

A retração desenvolvimentista se deu como resultado de vários fatores. Destacadamente podem ser mencionados o fato de as energias nacionais terem estado absorvidas por problemas de curto prazo e pelas altas taxas de inflação, a baixa credibilidade do setor público oriunda da prolongada incapacidade do

Estado de eliminar a instabilidade macroeconômica, e a crescente hegemonia do pensamento neoliberal no plano internacional (...) a foi-se instalando uma aversão, em parcela crescente dos economistas brasileiros, quanto à contribuição do Estado para o crescimento e o desenvolvimento econômico (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2002, p. 17).

Naquele momento, o Brasil era formado por dois grupos de economistas com variados graus de radicalismo (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2002, p. 18):

- Economistas que não mudaram suas convicções desde os anos 1970: falhas de mercado deveriam ser resolvidas com mais mercado e não com ação do Estado; as falhas provenientes da intervenção estatal eram piores que as falhas do mercado.
- Economistas que mudaram suas convicções: defendiam que nos países subdesenvolvidos, o Estado tem papel fundamental em algumas funções econômicas, na boa administração fiscal e na macroeconomia. Atividades como infraestrutura, fomento às exportações, pesquisa científica e tecnológica, e financiamento de longo prazo, se deixadas nas mãos do mercado, podem não ter evolução eficiente.

Dividido em duas partes, o livro contou com as várias visões de longo prazo de alguns dos principais economistas brasileiros.

A primeira parte reuniu entrevistas com quase quarenta economistas de diferentes visões políticas e ideológicas, o que resultou na existência de convergências e divergências nos mais variados planos (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2002, p. 20-21).

Em relação às convergências/ preocupação consensual, esboçaram um uniforme ceticismo quanto a capacidade brasileira em superar as restrições macroeconômicas - externas (divisas) e internas (financeiras, poupança) – e microeconômicas (reformas institucionais) para retomada do crescimento. O interesse geral foi se dedicar às reflexões sobre “restrições ao crescimento, suas causas e as políticas para superá-las”. As preocupações com o longo prazo se restringiram às políticas de educação, ciência e tecnologia (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2002, p. 22).

As divergências, por sua vez, ficaram principalmente no âmbito das estratégias e políticas. As reflexões se pautaram na necessidade de um projeto nacional *versus* um projeto econômico; isto é, aqueles que pensavam na possibilidade estratégica de contínua eliminação das intervenções do governo, e aqueles que defendiam que o governo consistia no ator principal

do desenho e implementação de programas de desenvolvimento. Outro tema que revelou inúmeras divergências foi a política industrial: “de um lado, há os que a consideram empecilho grave à eficiência alocativa e ao crescimento.”; e do outro lado, “aqueles segundo os quais a boa coordenação estatal é necessária tanto para superar as restrições ao crescimento como para potencializá-lo” (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2002, p. 22-23).

A segunda parte desta publicação reúne artigos de economistas como Antônio Delfim Netto, Luís Carlos Mendonça de Barros, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Maria da Conceição Tavares e Luiz Gonzaga Belluzzo (coautoria), e Pedro Sampaio Malan.

Delfim Netto teceu uma opinião conceitual e histórica sobre as contradições entre liberdade, igualdade e eficiência produtiva evidenciando as insuficiências da teoria do crescimento econômico. Defendeu uma intervenção em prol ao crescimento advertindo sobre a agressiva liberdade do movimento de capitais no Brasil. Por esse motivo acreditava que a maior restrição ao desenvolvimento brasileiro era externa.

Luís Carlos Mendonça de Barros partiu em direção a uma análise da evolução da economia política brasileira desde o Plano Real para elucidar as principais falhas que barravam o desenvolvimento econômico no Brasil. Ao elencá-las destacou a inexistência de estratégias para inserir o Brasil no mundo globalizado de forma competitiva, o que gerava a necessidade de criar estratégias de integração competitiva internacional.

Bresser-Pereira, por sua vez, enfatizou em sua discussão como sustentar o crescimento e a estabilidade macroeconômica a longo prazo afirmando que no Brasil, desde os anos 1970, havia uma inconsistência distributiva entre salários, lucros e taxas de juros. O maior problema da economia brasileira era que a renda brasileira se concentrava nos lucros dos empresários, e nos juros e aluguéis dos rentistas. A estratégia proposta era distribuir benefícios do crescimento e a realização de políticas sociais ativas via política industrial para conquistar o mercado externo, e política comercial nacional agressiva e transferência do aumento de produtividade para os salários.

Já Tavares e Belluzzo revisitam os vários estilos de desenvolvimento para propor um projeto alternativo que alcançasse um crescimento sustentado de longo prazo. A proposta contemplava expandir a capacidade de produção de bens públicos e bens básicos de consumo, inovar via aumento de exportações e substituição das importações, e fortalecimento estatal para enfrentar as restrições externas, coordenando investimento e promovendo progresso técnico.

Pedro Malan revisitou a primeira década do século XX para formalizar sua ideia de desenvolvimento com estabilidade. No âmbito macroeconômico propunha equacionamento de dívidas públicas e aumento da poupança privada doméstica; no âmbito microeconômico

evidenciou a necessidade em resolver a eficiência operacional do setor público e a competitividade do setor privado.

Portanto, embora esses textos tivessem como objetivo principal refletir sobre as causas fulcrais da restrição ao crescimento e desenvolvimento brasileiros, bem como suas causas e possíveis estratégias de superação, cada economista teve seu diagnóstico particular e evidenciou a abordagem sobre o papel do Estado nesse processo de maneiras divergentes. De forma geral, os principais empecilhos ao desenvolvimento consistem no excesso de liberdade externa em relação ao fluxo de capitais; ausência de estratégia para inserção do Brasil no mundo globalizado; concentração de renda em lucros, juros e aluguéis; ausência de um projeto de crescimento sustentado de longo prazo; e assim por diante.

O BNDES, por sua vez, foi uma outra instituição de destaque na contribuição de uma produção teórica sobre desenvolvimento daquela época. Sob coordenação de sua Área de Planejamento, promoveu em agosto, setembro, outubro e novembro de 2002 um longo debate sobre desenvolvimento sob a égide de uma nova realidade: a globalização e o anseio da manutenção da estabilidade monetária. Intitulados Seminário Internacional *Novos Rumos do Desenvolvimento* e *Painéis do desenvolvimento brasileiro* esses eventos abordaram a discussão de novos padrões de desenvolvimento enfatizando o papel do Estado e a importância do BNDES no compromisso com o desenvolvimento do país. Esses e outros eventos organizados pelo BNDES se transformaram, mais tarde, em um livro intitulado “Desenvolvimento em Debate: Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo”, que se dividiu em três volumes. Todos os trabalhos são permeados pelas principais dificuldades enfrentadas pelos países emergentes que buscavam alcançar o desenvolvimento: “desigualdades sociais, equilíbrio inter-regional; elevação das taxas de crescimento da economia, ampliação das oportunidades de ocupação e emprego, enfrentamento das restrições externas e desenvolvimento tecnológico” (FONSECA, 2002, p. 10).

O resultado dessas discussões permeadas de diferentes opiniões e linhas de pensamento foi a criação de uma agenda sobre desenvolvimento e a definição da função objetivo para o BNDES que consistia no seguinte

Promover o crescimento com ampla inclusão social (incorporando a dimensão da cidadania), com redução das desigualdades espaciais (visando o equilíbrio inter-regional), com intenso desenvolvimento tecnológico, elevada competitividade e uso sustentável dos recursos naturais (buscando a viabilização do futuro) e com expressivo incremento das exportações (objetivando a inserção soberana do país no mundo globalizado) (FONSECA, 2002, p. 10).

Esse trabalho do BNDES foi crucial para que se compreendesse que conceito de desenvolvimento havia ganhado maior complexidade e múltiplas dimensões. O conceito naquele momento, passará a considerar o crescimento com estabilidade, a liberdade, a equidade, o desenvolvimento tecnológico e a conquista de novos espaços internacionais, o acesso à informação e ao conhecimento e o desenvolvimento institucional.

Sobre a dimensão crescimento com estabilidade, Castells (2002) apresentou a ideia de que a estabilidade por si só, não promoveria o desenvolvimento econômico e social. Era necessário complementar o crescimento econômico com uma política de redistribuição nesse novo contexto de abertura. Para redistribuir antes seria necessário gerar riquezas, isto é, desenvolver as forças produtivas (produtividade e condições de produtividade). O modo como se media as forças produtivas passou a ser via capacidade inovadora de gerar valor agregado via conhecimento e informação Castells (2002, p. 397-398).

Apesar de fundamental para o processo de desenvolvimento econômico, reconhecia-se que as ferramentas de estabilização não garantiriam o crescimento econômico. Joseph Stiglitz (2002) elucidou que as medidas de estabilização advindas do receituário do FMI e do Consenso de Washington não garantiriam a estabilidade naquele cenário, isto é, um cenário tomado pela globalização no qual o mercado aberto de capitais deixava países periféricos como o Brasil completamente expostos a riscos elevados e reféns das vontades dos investidores (STIGLITZ, 2002, p. 333-335).

Rodrick, na mesma linha, admitiu que era necessário ir a favor do crescimento econômico mesmo que nem sempre ele gere redução da pobreza e preservação ambiental. Isso porque, em um cenário de atividade econômica robusta, haverá maneiras mais fáceis de enfrentar esses problemas do que em meio a estagnação. Dessa forma, o neoliberalismo não gerou o desenvolvimento econômico necessário para lidar com essas questões e, muito menos, estava preparado para resolver a pobreza, a desigualdade e as questões ambientais (RODRICK, 2002, p. 280).

A estabilidade passou a ser muito mais que uma dimensão do conceito de desenvolvimento, transformando-se em um dos princípios universais de qualquer programa de desenvolvimento - com as adaptações referentes às características próprias de cada país. Nas palavras de Rodrick (2002, p. 279)

A análise econômica expõe muitos princípios sólidos e que são universais, no sentido de que qualquer programa de desenvolvimento sensato tem que levá-los em conta. O que tenho em mente são coisas como: assegurar os direitos de propriedade e a vigência da lei (para que os investidores, atuais e potenciais, possam ter a expectativa de conservar a renda de seus investimentos); reconhecer a importância dos incentivos privados e alinhá-los com os custos

e benefícios sociais (para que se possa chegar à eficiência produtiva); administrar a política financeira e macroeconômica com a devida consideração para com a sustentabilidade da dívida, os princípios de prudência e a moeda sólida (para que a inflação, a volatilidade macroeconômica, as crises financeiras e outras patologias possam ser evitadas). Esses são princípios universais da boa gestão econômica, mas – e este é o ponto fundamental – não constituem um mapa de arranjos institucionais ou receitas políticas únicos.

Edwards (2002, p. 418-419), a propósito, afirmou que a estabilidade é um componente fundamental para o crescimento econômico de um país e, por isso, advertiu sobre a dependência excessiva que se tinha em relação à poupança externa. Isso porque, os fluxos de capital externo poderiam cessar a qualquer momento, obrigando o país a uma custosa inversão da conta corrente.

Ocampo (2002, p. 322), inclusive, sintetizou essas ideias anteriores afirmando que até aquele momento, início dos anos 2000, não havia se confirmado que a junção entre economias abertas e macroeconomia estável (equilíbrio fiscal e baixa inflação) era suficiente para promover um rápido e sustentado crescimento econômico.

Já as dimensões desenvolvimento como liberdade, desenvolvimento como equidade e desenvolvimento ambiental, apresentaram-se como indissociáveis de todas as outras dimensões do desenvolvimento. Atreladas a dimensão social⁸³ do desenvolvimento, foram compartilhadas por todos os participantes do Seminário Novos Rumos, mesmo que cada um dos autores tenha dado ênfase em outras dimensões. No entanto, foram autores como Nancy Birdsall, Kliksberg e Ignacio Ramonet, os que enfatizaram a importância da dimensão social do desenvolvimento.

Kliksberg (2002, p. 150-168) elucidou que o crescimento, por si só, não resolveria o problema da pobreza, emergindo a desigualdade como o maior entrave ao desenvolvimento sustentado. Era unânime entre as instituições internacionais que a América Latina era região mais desigual do mundo naquele momento, local onde a desigualdade imperava sobre a distribuição de renda, o acesso a ativos produtivos, o acesso ao crédito, a educação, a saúde e a integração tecnológica⁸⁴.

Ignácio Ramonet (2002, p. 189-190) teceu críticas robustas sobre a desigualdade social afirmando que, naquele período, “o patrimônio das 15 pessoas mais ricas do planeta

⁸³ Essas dimensões estão relacionadas a um conjunto de fatores: “inclusão social; cidadania; justiça; necessária redução da desigualdade e da pobreza; criação de oportunidades de emprego, trabalho e renda; redução da informalidade no mercado de trabalho; capital social e redes de segurança; capacitação; apoio a pequenas e médias empresas” (CASTRO, 2002, p. 17-18).

⁸⁴ Naquele momento relacionava-se ao “acesso à informática”. Na América Latina, o “analfabetismo cibernético” ganhava cada vez mais espaço, excluindo a população do acesso à informação e comunicações avançadas (KLIKSBERG, 2002, p. 166).

ultrapassava o produto interno bruto total do conjunto dos países da África subsaariana”. Afirmou ainda, que a “supremacia geopolítica e o exercício da hiperpotência dos tempos liberais, não garantiriam um desenvolvimento humano.

Birdsall (2002, p. 218) também afirmou que crescimento, em si, não garantiria a redução da desigualdade, tornando-se necessário o estabelecimento de políticas mais específicas (para grupos específicos) e políticas mais amplas que firmassem um pacto social durável. No entanto, o que se observou ao longo dos anos foi uma desvinculação cada vez maior entre política social e estratégias globais de desenvolvimento e crescimento. Os programas sociais eram vistos como ameaças à estabilidade macroeconômica e ao déficit público.

Em resumo, esse autores levantaram a ideia de que as sociedades tinham diferentes formas de lidar com a desigualdade e a pobreza incentivando o capital social, isto é, instalando no “foco do desenvolvimento fatores pouco considerados, como a confiança interpessoal, a capacidade de associação, a consciência cívica e os valores éticos” (KLIKSBURG, 2002, p. 173). Esses fatores possuíam peso no desempenho da macroeconomia, da produção, das políticas e da sociedade.

A dimensão desenvolvimento tecnológico e a conquista de novos espaços internacionais (competitividade) partiu da ideia de que em um mundo globalizado e de intensivo conhecimento não há como dispensar o acesso à informação e conhecimento e políticas que estimulem a competição internacional. Embora estivesse presente em todos os trabalhos apresentados, destacaram-se os textos de Sanjaya Lall, Manuel Castells, Giovanni Dosi, Benjamin Coriat, mas também em Joe Stiglitz, Dani Rodrik, Sebastian Edwards e Ignacio Ramonet.

Essa nova dimensão do desenvolvimento se conectava à dimensão do desenvolvimento com estabilidade e desenvolvimento social. Esses autores reconhecem que a diferença tecnológica e de conhecimento entre países pobres e ricos deve ser reduzida via políticas específicas sendo necessárias instituições sólidas que apoiassem a tecnologia e o conhecimento e um aumento da competitividade sistêmica, isto é, necessário um acesso das empresas aos mercados internacionais. Dessa forma, reconheceu-se que cada vez mais as economias mundiais seriam calcadas no conhecimento e se tornou uma questão estratégica a produção e a circulação mundial do saber.

O novo paradigma do desenvolvimento que se apresentou no início do século XXI impulsionava a produtividade e prosperidade de forma desigual. A economia daquele momento possuía aspectos particulares que eram inter-relacionados (CASTELLS, 2002, p. 399-400):

- Como a produtividade e a competitividade se baseavam nos conhecimentos e na informação, era necessária uma estrutura tecnológica e recursos humanos qualificados;
- A produtividade e a flexibilidade eram baseadas em redes impulsionadas pela informática;
- A nova economia era uma economia global onde “nem todos são incluídos, mas todos são afetados” (CASTELLS, 2002, p. 400).

Portanto, nesse cenário o “desempenho das empresas nessa economia baseada na informação, movida pela informação e valorizada pela informação determina o destino das pessoas e dos países” (CASTELLS, 2002, p. 400-401).

Esse novo paradigma tecnológico impulsiona as oportunidades de conquistar novos mercados, chave do crescimento industrial e do desenvolvimento no cenário de globalização. O sucesso de uma economia não encontra resposta no tamanho da abertura econômica para o fluxo comercial, investimentos e tecnologia, mas em “quão bem se vincularam aos sistemas globais e desenvolveram suas potencialidades tecnológicas e outras para usar as novas tecnologias” (LALL, 2002, p. 105).

Inclusive, o “ingrediente central” das políticas do Leste Asiático que fizeram sucesso foi inserir uma tentativa de reduzir a defasagem do conhecimento, trabalhando para levar tecnologia moderna para seus países (STIGLITZ, 2002, p. 347). Ainda segundo Stiglitz (2002, p. 347-348) os países do Leste Asiático perceberam que a diferença que separavam os países mais desenvolvidos deles era mais que uma defasagem de capital, mas uma defasagem de conhecimento. Inclusive, Stiglitz (2002, p. 352) apresentou recomendações de política industrial e tecnológica

Existem nichos que um país como o Brasil pode descobrir, e alguns deles serão de alta tecnologia, como aviões que atendam a um mercado regional. (...) Cada vez mais, as economias modernas são economias do setor de serviços e do conhecimento. (...) Não há respostas fáceis para perguntas sobre quais são as vantagens comparativas dinâmicas de um país. Mas ao menos isso deve ficar claro: na Nova Economia, é provável que essas vantagens sejam acentuadamente diferentes do que foram no passado. Isso exigirá que se repensem as estratégias de governo em cada uma das áreas em que ele se envolver.

Dani Rodrick também direcionou seu artigo à importância do conhecimento para as políticas de desenvolvimento afirmando que o maior desafio econômico de um país é compreender em que ele é bom ou pode ser bom, isto é, compreender quais investimentos são

os mais apropriados. Por isso, as decisões de investimento constituem na “chave do crescimento futuro”, já que definem “O padrão de especialização” (RODRICK, 2002, p. 283).

O conhecimento e as tecnologias, no entanto, deveriam respeitar o meio ambiente, como ressaltou Ocampo (2002, p. 323-324)

A transformação das estruturas produtivas, portanto, deve ser uma prioridade explícita de qualquer estratégia de desenvolvimento. Seu objetivo central, num meio aberto como o que caracteriza as economias latino-americanas de hoje, deve ser a criação de uma competitividade sistêmica, baseada em três pilares fundamentais: a criação de sistemas de inovação para acelerar a acumulação de capacidade tecnológica; o respaldo a novas atividades produtivas e à formação de vínculos na produção; e a oferta de serviços infra estruturais de alta qualidade. O papel dos mercados financeiros fortes já foi enfatizado como um complemento essencial a um ambiente macroeconômico apropriado. (...) A incorporação eficaz do projeto de desenvolvimento sustentável impõe outras exigências às atuais estratégias de produção e, em particular, à mobilização do investimento em setores dinâmicos da produção, que utilizem métodos e tecnologias de produção limpos, nos quais se chega à competitividade através da acumulação de capital no sentido amplo do termo (isto é, capital humano, social, físico e natural). A criação de mercados para os serviços ligados ao meio ambiente é a ideia mais promissora nesse campo, uma vez que gera, simultaneamente, os incentivos econômicos e o financiamento necessários à adoção das novas tecnologias.

Mas qual área o Brasil teria maior vantagem? Albert Fishlow (2002, p. 68) elucidou que o Brasil teria que se destacar na área dos produtos manufaturados e de serviços, pois ambos possuíam um dinamismo muito maior que a venda de produtos primários.

A dimensão institucional do desenvolvimento, por sua vez, relacionava-se ao desenvolvimento poder ser promovido pelos vários tipos de instituições, ou seja, as instituições reguladoras, protetoras e estimuladoras. A importância das instituições no programa de crescimento foi um tema muito abordado por Dani Rodrick (2002, p. 281-282), já que para o autor era necessário uma estratégia de investimento a curto prazo que focasse no crescimento e na criação de instituições de médio e longo prazo que protegesse a economia de um cenário volátil e adverso. Destacou-se ainda que um regime econômico que favorece o desenvolvimento econômico é aquele que permite aos países pobres experimentarem arranjos institucionais e lhes dê espaço para conceber suas próprias soluções” para os problemas de desenvolvimento (RODRICK, 2002, p. 290).

Giovanni Dosi e Carolina Castaldi elucidaram a importância das instituições de pesquisa, desenvolvimento e difusão de informações naquele cenário de esgotamento pelo “fanatismo do mercado”. Era necessário se direcionar para normas políticas e instituições que fomentam a aprendizagem tecnológica e sua difusão pelo resto do mundo. Portanto, havia chegado a hora de construir um “novo consenso” que destacasse “exploração de formas de

gestão institucional que tornem a acumulação de conhecimentos e sua exploração econômica eficiente (ao menos em parte) compatíveis com os interesses dos agentes movidos pelo lucro” (DOSI; CASTALDI, 2002, p. 98).

Assim, as instituições podiam assumir papéis diferentes, isto é, constituir-se como barreiras ao desenvolvimento ou como criadora de oportunidades para o desenvolvimento. Instituições como o FMI, Banco Mundial, OCDE e OMC, voltavam-se para o favorecimento do mercado e governavam o mundo. Era necessária a criação de instituições regionais e nacionais, ao invés de se limitar a algumas instituições internacionais, pois “um sistema que se baseie em redes de instituições globais e regionais será não apenas mais eficiente, como também mais equilibrado em termos das relações de poder” (Ocampo, 2002, p. 318).

Ocampo (2002, p. 318) afirmou ainda que

Em última instância, todavia, as instituições internacionais continuariam a depender das responsabilidades e políticas nacionais, o que é uma característica essencial de um sistema internacional em que os processos políticos continuam a se alicerçar em Estados nacionais. Um corolário fundamental disso é que as instituições globais devem ser firmemente respeitadoras da diversidade. Ademais, esse é o único sistema compatível com a promoção da democracia no nível mundial. Aliás, promover a democracia como valor universal implica assegurar que os processos nacionais que proporcionam representação e participação possam influir na definição das estratégias de desenvolvimento econômico e social, bem como intermediar as tensões inerentes ao processo de globalização.

Portanto, a ótica das instituições reconhecia que o desenvolvimento possuía objetivos amplos e não se limitava a uma só dimensão. Posto isso, se o objetivo do Seminário Internacional *Novos Rumos do Desenvolvimento e Painéis do desenvolvimento brasileiro* era entender e criar novos rumos para o desenvolvimento, algo não pode ser deixado em segundo plano: o contexto do início do século XXI envolvia agora a globalização. Por isso, muitos trabalhos tentaram tecer avaliações sobre a relação da globalização com o desenvolvimento.

Dentre os autores que destacam os benefícios da integração de um país com o mercado mundial estão Sanjaya Lall, que usou como exemplo as experiências positivas dos países do Leste Asiático reforçando a importância de instituições protetoras.

Havia outros que acreditavam que a globalização consistia em uma “pilhagem planetária” como Ignácio Romonet. Para o autor os grandes conglomerados destroem o meio ambiente, aproveitam-se das riquezas naturais sem escrúpulos, e cometem crimes financeiros (ROMONET, 2002, p. 187).

Os atores principais da “expansão conquistadora” eram as empresas, conglomerados, grupos industriais e financeiros privados que agiam com a pretensão de expandir seus domínios. Tratava-se nas palavras de Romonet (2002, p. 200)

Assistimos, assim, a um espetáculo insólito: a ascensão poderosa de firmas planetárias, diante das quais os contrapoderes tradicionais (Estados, partidos, sindicatos, meios de comunicação) parecem cada vez mais impotentes. O fenômeno principal de nossa época, a globalização liberal, não é pilotado pelos Estados. Frente às empresas gigantescas, estes perdem mais e mais suas prerrogativas. Os cidadãos assistem, impotentes, a uma espécie de golpe de Estado planetário de um novo tipo. E constataam simultaneamente que, tanto no Norte quanto no Sul, flagelos sociais que se acreditava haverem desaparecido, como a exploração de crianças, encontram-se em pleno recrudescimento.

Mesmo com os impactos negativos da globalização não havia outra maneira de chegar ao desenvolvimento senão participando da globalização e sua dinâmica. A mudança global exigia atividades produtivas mais abertas. Para que os países em desenvolvimento conseguissem obter sucesso em meio a esse novo contexto era preciso, é vital, ter competitividade internacional.

Portanto, a leitura dos textos apresentados no Seminário permite elencar as diretrizes e as políticas que auxiliam os novos rumos do desenvolvimento no Brasil e no mundo naquele início da década de 2000. De maneira geral, elas podem ser apontadas a seguir:

- Políticas macroeconômicas que envolvam redução da vulnerabilidade externa;
- Políticas sociais no plano nacional e internacional;
- Políticas industriais e tecnológicas que auxiliem na competitividade.

Apesar dessas propostas de estratégia de desenvolvimento econômico para além da estabilização ao longo dos dois primeiros anos da década de 2000, o resgate do tema desenvolvimento ganhou ainda mais espaço com as eleições para Presidente da República de 2002, onde o discurso principal foi a necessidade de mudança e retomada do desenvolvimento econômico no Brasil. Não bastava reproduzir o desenvolvimentismo do século passado, quando a economia ia bem e o povo ia mal. Compreendendo que naquele momento o Brasil passava por tentativa de sistematização teórica das ideias apresentadas nesses primeiros eventos de debate sobre retomada do desenvolvimento como estratégia deliberada, podemos destacar o nome de Bresser-Pereira (2004, 2006, 2007, 2011) como o líder do desenvolvimentismo precursor do novo milênio (MOLLO; AMADO, 2015, p. 2). Pautado em alguns vínculos com

as ideias cepalinas, esse leque de trabalhos de Bresser, posteriormente agregados de muitos seguidores, ficou conhecido como “novo-desenvolvimentismo”, isto é, a nova corrente desenvolvimentista do século XXI.

Na quinta edição de “Desenvolvimento e Crise no Brasil”, publicada em 2003, Bresser registrou a vitória de Lula em 2002 enfatizando os fatores desejáveis para a política econômica naquele momento

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

Inicialmente, Bresser apresentou as recomendações do novo-desenvolvimentismo como de âmbito de política macroeconômica que ficou conhecida, posteriormente, como macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. Nomes que se destacaram como contribuidores teóricos do novo-desenvolvimentismo e que aqueceram o debate acerca do desenvolvimento econômico no novo milênio foram Fernando Cardim de Carvalho, José Luís Oreiro, João Sicsú, e Renault Michel.

O novo-desenvolvimentismo tinha como premissas básicas o papel moderador do Estado no processo de industrialização, a importância da estrutura produtiva nacional, a importância das políticas de distribuição de renda e de políticas macroeconômicas favoráveis à industrialização. Defendia que o “Estado e mercado devem ser parceiros na construção de um projeto de desenvolvimento para a nação”, supondo a “construção de instituições e a coordenação de um conjunto de políticas econômicas” que tenham como objetivo principal o desenvolvimento (CURADO, 2017, p. 134-135). O objetivo específico é o desenvolvimento de uma estrutura produtiva industrial, já que a indústria gera retornos crescentes - essenciais para a sustentação do crescimento no longo prazo -, aumento do ritmo do progresso técnico e diminuição da restrição externa ao crescimento (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 231).

A industrialização deveria ser promovida não mais através da substituição de importações, como defendia o “antigo desenvolvimentismo”, mas através da promoção das exportações. Assim, a indústria brasileira deveria ser inserida na competição global através de “limitadas e estratégicas” políticas industriais por parte do Estado (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2012, p. 53). Condições de competitividade deveriam ser oferecidas através da estabilidade macroeconômica proveniente de uma execução adequada das políticas fiscal,

monetária e cambial, ou seja, estabilidade de preços, combinação de taxa de juros e de câmbio competitivas, redução de incertezas relativas à demanda futura, ajuste fiscal que objetiva uma poupança pública positiva, política monetária com níveis de inflação, emprego e câmbio adequados para que a indústria possa competir externamente (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2012). Dessa forma, políticas macroeconômicas que elevem a taxa de juros e valorizem o câmbio⁸⁵ eram um obstáculo fundamental para o desenvolvimento do país (OREIRO; PAULA, 2012).

Outro ponto importante era a atuação do Estado através de políticas de distribuição de renda que contribuíssem para que os salários crescessem com a produtividade e para a estabilidade da dinâmica dos preços (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2012). Salientava-se ainda, que o financiamento da estratégia de crescimento nacional deveria fazer uso da poupança interna, buscando evitar os déficits em transações correntes do balanço de pagamentos - poupança externa (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2007).

Com os holofotes voltados para as necessidades de políticas de distribuição de renda, o governo Lula aflorou em muitos economistas a ideia de que a força motora do desenvolvimento poderia ser o mercado interno. Dessa ideia nasceu o chamado “social desenvolvimentismo” que, ao contrário do “novo-desenvolvimentismo” - que prezava a expansão do mercado externo -, tinha como estratégia de desenvolvimento a expansão do mercado interno, especificamente o mercado de consumo de massas (MOLLO; AMADO, 2015).

Também conhecida como “desenvolvimentismo distributivo do setor público”, essa corrente dava ênfase ao mercado interno e no papel do Estado “para influenciar a distribuição de renda e a alocação de investimentos”, aproximando-se muito mais do “antigo” desenvolvimentismo. Esse termo aponta o papel importante da “distribuição de renda, das políticas sociais e redução da pobreza para ampliação do consumo das massas”. Assim, essa corrente parte em defesa do aumento do salário mínimo e de crédito ao consumidor e políticas sociais (BASTOS, 2012, p. 794-795).

O ponto inovador da corrente “social-desenvolvimentista” era a importância do investimento em infraestrutura social – ou também chamado consumo público - para dinamização da economia, abarcando investimentos em educação, saúde, transporte coletivo, saneamento básico, etc. A expansão em infraestrutura social aumentaria a produtividade do trabalhador, gerando ganhos de competitividade (BIANCARELLI; ROSSI, 2013). Já a

⁸⁵ “Taxas de juros reais elevadas promovem a entrada de capital de curto prazo, contribuindo para a valorização da moeda e a redução da competitividade externa” (CURADO, 2017, p. 137).

prioridade macroeconômica fica por conta da flexibilização das metas fiscais e da inflação, garantindo os gastos públicos e o controle de preços. A política cambial deveria evitar uma desvalorização, já que isso resulta na “redução de poder de compra dos salários em moeda estrangeira e alimenta a inflação” (FINELLO; FEIJÓ, 2017, p. 257).

Embora o novo e o social desenvolvimentismo possuíssem raízes teóricas e prescrições de política distintas, possuíam um objetivo comum: almejavam transformar a realidade concreta, isto é, “um aumento de demanda que garantisse impulso ao crescimento da economia, daí seu caráter heterodoxo” (MOLLO; AMADO, 2015, p. 22).

Conclui-se assim, que o conceito de desenvolvimentismo foi se transformando ao longo do tempo. No século XX imperava a ideia do “antigo” desenvolvimentismo muito ligado à industrialização e que está no debate de muitos intelectuais como Bielschowsky, Bresser-Pereira, Celso Furtado, Raul Prebisch, Fonseca. No século XXI o conceito foi “repaginado” ao se inserir em uma nova realidade: um mundo globalizado (comercial e financeiro), a presença da insatisfação com as políticas liberais dos anos 1990 e o processo de desindustrialização.

3.2.2 A dimensão instrumental/ prática

O reacendimento do debate, além de contemplar o âmbito acadêmico, contemplou o âmbito político e prático. Isso pode ser observado quando se analisa a campanha política de Lula à presidência. Lula, que mesmo conhecido pelo seu discurso de ruptura, foi capaz de recuar quando necessário e firmar um compromisso com uma transição mais progressiva para um novo modelo de desenvolvimento que mantivesse o compromisso com a estabilidade e acordos já estabelecidos ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso. Essa postura foi fundamental para que sua candidatura ganhasse apoio popular e empresarial, resultando em sua eleição em outubro de 2002.

Embora o foco deste trabalho seja o governo Dilma Rousseff, para compreender o retorno do debate acerca do desenvolvimento no cenário político e prático é fundamental realizar, mesmo que brevemente, um apanhado dos principais feitos do governo Lula neste sentido.

No âmbito político podemos destacar o setor empresarial, que descontente com as políticas dos anos 1990 e interessados em políticas voltadas ao setor produtivo, manifestou-se por meio, principalmente, da CNI, FIESP, FIRJAN e IEDI.

Ao empossar como vice-presidente, José de Alencar, dono de um dos maiores grupos têxteis do Brasil na época, Lula reforçou a ideia de uma aliança com o setor produtivo ao mesmo

tempo que discursava em prol da estabilidade, credibilidade fiscal e manutenção dos compromissos e contratos já firmados. No entanto, não demorou para que a postura conservadora do governo em relação à política macroeconômica gerasse insatisfação para os empresários. As sucessivas elevações das taxas de juros pelo Banco Central e a valorização do real em relação ao dólar influenciam negativamente as políticas de exportação. Esse descontentamento impulsionou os empresários a fazerem reivindicações no âmbito da política industrial; isto é, exigia-se que a política industrial fosse um interesse e uma política do governo e não somente um objetivo ministerial. O resultado dessa insatisfação foi a publicação pela CNI de “Uma agenda para o crescimento”, em 2002 e “Uma Agenda Pró-Crescimento para 2004”. Ambas defendiam iniciativas para o setor produtivo nacional e uma política industrial que enfatizasse a competitividade e a inovação.

Foi somente a partir da crise política iniciada em 2005, que culminou em várias renúncias e cassações – destacando-se o ministro da Casa Civil, José Dirceu, e o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci – que os empresários passaram a esperar, de fato, uma mudança na política macroeconômica conservadora. Iniciou-se um período de mudança no perfil da equipe econômica, destacando-se a substituição de Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda, em 2006, significou uma esperança do retorno de propostas desenvolvimentista devido a formação e postura assumida pelo novo ministro desde suas passagens pelo Ministério do Planejamento e pelo BNDES.

Embora essas mudanças tenham resultado uma manutenção dos pilares macroeconômicos (juros altos e câmbio valorizado), deram espaço a iniciativas importantes no segundo mandato de Lula, consideradas, em parte, alinhadas às ideias desenvolvimentistas: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), o Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PITCE, lançado em 2004, e a PDP, lançada em 2008, objetivavam a retomada da acumulação industrial por meio da oscilação de duas estratégias: foco no setor de alta tecnologia e selecionar campeões nacionais com vantagens comparativas em conjunto com fortalecer setores esmagados pela concorrência internacional (ALMEIDA; NOVAIS, 2014).

De maneira geral, desde o II PND, não houve no Brasil uma política industrial efetiva⁸⁶.

⁸⁶ Em 1990, Collor propôs a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) que obrigava a indústria nacional a enfrentar a concorrência externa em meio a um ambiente macroeconômico turbulento. Posteriormente, nos oito anos de governo FHC, não houve nenhuma política efetiva voltada para indústria, mas uma ala liberal que defendia sobretudo a estabilização econômica e se opunha à intervenção governamental via política industrial.

A PITCE, primeiro programa nesse sentido anunciado pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), buscava reduzir a vulnerabilidade externa da economia nacional por meio de uma política que agregasse valor às exportações com base nas inovações. Essa política destinou R\$ 15 bilhões em financiamentos do BNDES, Banco do Brasil e FINEP para os setores estratégicos, isto é, os setores de bens de capital, fármacos e medicamentos, *softwares* e semicondutores; e além disso, criou, em termos institucionais, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (PITCE, 2003).

Além de tornar programas existentes mais eficientes e definir as atividades industriais de maior importância estratégica, outro objetivo da PITCE era criar novos programas e alocar maior quantidade de recursos para o seu financiamento. Os três eixos dessa política contemplaram:

- Modernização Industrial
- Sistema Nacional de Inovação
- Inserção Externa da Indústria Nacional

No entanto, julgava-se essa proposta bem ambiciosa e genérica por ainda não existir, naquele momento, financiamento suficiente. Assim, era necessário construir um mercado de capitais que fosse além dos fundos de investimento do BNDES (BOCCHI; BORGES, 2018).

Já o Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), entendido pelo governo como continuidade do PITCE, tinha como foco principal aumentar a competitividade da indústria via incentivos à pesquisa e inovação tecnológica. Para isso, instrumentos institucionais e legais da PITCE foram mantidos e ampliados na tentativa de avançar em relação à antiga política. O PDP realizava diagnósticos setoriais e reconhecia a necessidade de instrumentos novos e melhorias na governança estabelecendo metas gerais e setoriais para 2010 (GUERRIERO, 2012, p. 156).

O título do documento de lançamento, chamado *Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento*, deixa explícito o objetivo fulcral de sustentar o crescimento e também, os principais desafios: elevar a inovação e o investimento da economia brasileira. As “metas-país” seriam aumentar a taxa de investimento; elevar o gasto privado em P&D; aumentar a participação das exportações no mercado; ampliar investimentos diretos no exterior; ampliar a dinamização das MPEs (BRASIL, 2008. P. 19-20)

A elevação do investimento seria a maneira de atingir o crescimento de longo prazo, mas sem sacrificar a gestão macroeconômica e sem medidas de proteção em relação à concorrência externa de manufaturados. A pressão competitiva serviria como estímulo ao aumento de capacitações e produtividade dos produtos nacionais. Assim, a PDP aumentou os

instrumentos de facilitação e redução de custos para inovação e investimentos (GUERRIERO, 2012, p. 160).

Para Guerriero (2012, p. 181)

o aumento de competitividade proposto não é de caráter espúrio, protecionista, mas de promoção das capacitações, redução de gargalos logísticos e regulatórios. Ademais, são propostas medidas de desoneração tributária e programas especiais de financiamento. A intensificação de defesa comercial também é um vetor importante em alguns desses programas, ressaltando que seus resultados são limitados ao combate de práticas ilícitas e em geral demorados. No contexto de moeda valorizada como um dado estrutural, portanto, a competição internacional exerce pressão do seu lado da “pinça”, enquanto a política industrial esforça-se em promover o fortalecimento do outro lado, a competitividade.

As metas da PDP seriam atingidas via ações sistêmicas; destaques estratégicos e programas estruturantes. Sobre as ações sistêmicas, direcionar-se-iam a enfrentar restrições chamadas de sistêmicas criando condições de competitividade ampla que ultrapassassem o nível empresarial e setorial. Seriam, portanto, medidas direcionadas sobre o desempenho da estrutura de produção com foco em “planos fiscal-tributário, do financiamento ao investimento e à inovação, e da segurança jurídica” (BRASIL, 2008, p. 14).

Os destaques estratégicos, por sua vez, voltar-se-iam para políticas públicas sistêmicas e setorial, focando em regionalização; geração de emprego e capacitação para mercado externo via; exportação; integração produtiva com América Latina e Caribe via articulação de cadeias produtivas; integração produtiva com a África; e produção sustentável (BRASIL, 2008, p. 14 e 15).

Já os programas estruturantes, cruciais para cumprimento das metas, faziam-se necessários devido à variedade de sistemas produtivos e a complexidade das economias. Assim, era necessário criar limites entre as atividades econômicas (BRASIL, 2008, p. 15-16). O foco era um amplo número de sistemas produtivos desdobrados em programas mobilizadores estratégicos, programas de fortalecimento da competitividade e programas de consolidação de liderança.

Os programas mobilizadores estratégicos contemplavam o complexo industrial de saúde, tecnologia da informação e comunicação (TIC), energia nuclear, complexo industrial de defesa, nanotecnologia e biotecnologia. O foco seria enfrentar as limitações para inovar por meio da articulação entre o setor privado, os institutos tecnológicos e a comunidade científica (BRASIL, 2008, p. 30).

Os programas de fortalecimento competitivo contemplavam os setores automotivos, setor de bens de capital, setor naval e de cabotagem, setor têxtil e de confecções, setor de higiene

peçoal e cosméticos, setor de biodiesel, setor agroindustrial, setor de construção civil, setor de serviços e setor de madeira, móveis e plástico (BRASIL, 2008, p. 30). Portanto, o foco seria criar potencialidade exportadora e gerar um efeito de encadeamento na estrutura industrial brasileira.

Os programas de consolidação de liderança focaram na elevação do investimento e da inovação para dar visibilidade e projeção internacional ao capital brasileiro. Voltavam-se aos setores mais competitivos e que necessitavam de maior auxílio de liderança: o complexo produtivo do bioetanol, do petróleo, gás e petroquímica; do aeronáutico; e os complexos produtivos de *commodities*.

Ao setor público caberia o papel de “incentivador e fomentador, via oferta de crédito em maior volume e em melhores condições; isenções e subsídios fiscais e medidas administrativas que facilitam a rotina, principalmente, das empresas exportadoras” (DIEESE, 2008, p. 12).

O documento de lançamento do PDP afirma que haveria maior diálogo com o setor privado (BRASIL, 2008, p. 13). A ausência das centrais sindicais nas fases de elaboração do plano, no entanto, mostram a ausência dos trabalhadores em sua formulação, enfraquecendo o diálogo social: “temas como metas de emprego, renda, saúde e segurança, ganhos de produtividade, formas de contratação e outros aspectos caros aos trabalhadores não fazem parte explícita da formulação da PDP” (DIEESE, 2008, p. 12).

Sobre os instrumentos da PDP podemos identificar a defesa do uso de estruturas estatais como aponta o trecho abaixo

no âmbito governamental, a política lançará mão de quatro categorias de instrumentos: instrumentos de incentivo: crédito e financiamento, capital de risco e incentivos fiscais. Poder de compra governamental: compras da administração direta e de empresas estatais. Instrumentos de regulação: técnica, sanitária, econômica, concorrencial. Apoio técnico: certificação e metrologia, promoção comercial, gestão da propriedade intelectual, capacitação empresarial e de recursos humanos, coordenação intragovernamental e articulação com o setor privado (BRASIL, 2008, p. 23).

Desses instrumentos, destaca-se o papel do BNDES como maneira de fazer política industrial por meio, principalmente, de compras governamentais e financiamento à inovação. Previa-se uma destinação de R\$210 bilhões para a indústria e R\$41 bilhões em infraestrutura de ciência e tecnologia entre 2008 e 2010 (BRASIL, 2008, p. 24-26).

Portanto, embora a PDP tenha evitado medidas dirigistas e a excessiva intervenção estatal na economia, ampliou os recursos destinados à política industrial e ampliou a capacidade

estatal de direção de investimento, além de buscar fortalecer o capital nacional. Isso conferiu a ela uma aproximação das heranças desenvolvimentistas.

O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, foi um programa de desenvolvimento que objetivava acelerar o crescimento econômico brasileiro, aumentar o emprego e melhorar as condições de vida da população. Para isso, focava no incentivo ao investimento público e privado e na remoção dos obstáculos institucionais ao crescimento.

Tudo isso, por meio dos seguintes fundamentos econômicos: a estabilidade monetária, a responsabilidade fiscal e a baixa vulnerabilidade externa. As principais medidas do PAC eram

- i. Estimular o crédito e o financiamento
- ii. Desonerar e aperfeiçoar o sistema tributário: realização de um conjunto de incentivos tributários e financeiros ao setor privado
- iii. Investimento em infraestrutura: infraestrutura logística (ferrovias, rodovias, portos, etc.), geração de energia e infraestrutura social (saneamento e habitação) por meio do apoio das empresas estatais e dos bancos públicos.
- iv. Melhoria do ambiente de investimento: arranjos institucionais para criação de regras estáveis e segurança jurídica para os investimentos.
- v. Medidas fiscal e monetária de longo prazo: compromissos estabelecidos para viabilizar programas de investimento público e tornar o PAC consistente em termos macroeconômicos.

Busca desenvolvimento sustentável, aumento da produtividade e superação dos desequilíbrios regionais via ações conjuntas (governo e iniciativa privada) e centralizando os planejamentos e acompanhamentos de infraestrutura.

Assim, o objetivo inicial era o aumento da taxa de investimentos em infraestrutura para, posteriormente, realizar ações de ampliação de crédito. No entanto, o estímulo do PAC não se limitava apenas a investimentos produtivos, pois buscava gerar benefícios sociais de forma regional e não centralizada nos estados mais ricos do país.

Os governos municipal, estadual e federal deveriam submeter propostas de obras de infraestrutura que poderiam ser financiadas pelo PAC. Os estados e municípios seriam parte do processo de contratação da mão de obra e fiscalizações trabalhistas. As origens dos investimentos realizados por meio do PAC provinham das empresas estatais, recursos da União e da seguridade e iniciativa privada (empresas, fundos de pensão e fundos de mercado).

Portanto, esses planos e programas voltados à acumulação industrial geraram, posteriormente, uma pergunta que vários acadêmicos tentaram responder sem que houvesse consenso: o governo Lula havia sido desenvolvimentista?

Neste trabalho não cabe responder essa questão. O objetivo desta seção é mostrar que independente dessa resposta, o governo buscou se inserir no debate sobre retomada do desenvolvimento de forma ativa.

Para Mercadante (2010), Lula havia realizado a primeira etapa do novo-desenvolvimentismo: distribuição de renda, combate à pobreza e inclusão social. Além disso, o governo havia dado um passo inicial em relação aos novos desafios do século XXI: a criação de uma sociedade do conhecimento e de uma economia verde.

Ainda segundo Mercadante (2010) o governo Lula começou a construir um novo-desenvolvimentismo, diferente do neoliberalismo e do nacional-desenvolvimentismo. Esse novo-desenvolvimentismo tinha como eixo estruturante a ênfase no social, isto é, objetivava o fim da pobreza, a distribuição de renda e o incentivo ao mercado interno; além de um novo tipo de inserção internacional do Brasil e o fim da fragilidade democrática. A tabela 5 evidencia as principais diferenças entre o nacional desenvolvimentismo e a novo-desenvolvimentismo segundo Mercadante (2010):

Tabela 5 – As diferenças entre nacional-desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo

Nacional desenvolvimentismo	Novo-desenvolvimentismo
Padrão excludente de crescimento e acumulação	Padrão de acumulação com o social no eixo central
Não alcançou a estabilidade macroeconômica	Obtenção de uma sólida estabilidade macroeconômica: controle da inflação, superação da vulnerabilidade externa e interna, correto equacionamento da dívida externa e interna
Padrão de acumulação concentrador e excludente devido resistência dos setores políticos conservadores	Processo de acumulação passou a combinar distribuição sistemática e continuada com renda, redução da pobreza e inclusão social
Criação de uma indústria robusta e integrada em conjunto com a geração de infraestrutura básica	Foco no social

Fonte: Mercadante, 2010.

Já Bresser-Pereira (2010) afirmava que, embora o país tivesse conquistado um crescimento do PIB, uma expansão do mercado interno, uma política industrial bem definida e um bom desempenho econômico, esse crescimento não era sustentável. Não era sustentável,

pois acontecia em paralelo ao aumento do déficit em conta corrente, em meio a altas taxas de juros e taxa de câmbio sobreapreciada e política reversas. Esses fatores tornavam o crescimento insustentável e seria necessário adotar uma política novo desenvolvimentista.

Segundo Bresser (2010), a estratégia nacional desenvolvimentista se baseia na macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, que afirma que o crescimento acelerado precisa ser impulsionado pela existência de oportunidades de investimento lucrativos e demanda interna e externa. No entanto, a demanda interna e externa é insuficiente nos países em desenvolvimento devido aos seguintes fatos: os salários crescem menos que a produtividade⁸⁷ e existência de uma tendência de sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio⁸⁸. Dessa maneira, os países em desenvolvimento deveriam neutralizar essas duas tendências. No caso do Brasil, a primeira tendência já havia sido neutralizada durante o governo Lula e o grande desafio era acabar com a segunda tendência devido a hegemonia da ortodoxia convencional que propagava déficit em conta corrente, déficit público e altas taxas de juros. O Brasil deveria trabalhar para alcançar uma taxa de câmbio competitiva através de uma política de crescimento com poupança interna⁸⁹ e neutralizando a doença holandesa⁹⁰. Para ser considerado novo-desenvolvimentista o país deveria ter alta relação investimento/PIB, superávit ou pequeno déficit em conta corrente e déficit público baixo ou zerado.

Para Gonçalves (2012) o governo Lula foi “nacional desenvolvimentismo às avessas”. Isso porque, a conduta do governo, o desempenho da economia, a estrutura de produção e o comércio exterior caminharam no sentido contrário ao que o nacional desenvolvimentismo pregava. Em relação a estrutura produtiva enquanto o nacional desenvolvimentismo pregava uma industrialização por substituição de importações, o governo Lula culminou em uma desindustrialização e dessubstituição de importações, isto é, observou-se naquele período uma queda do valor adicionado na indústria de transformação e um aumento das importações.

Fábio Erber (2011), por sua vez, ao discutir as concepções de convenções de desenvolvimento⁹¹ do Brasil contemporâneo em 2009, quando escreveu esse texto que seria publicado posteriormente, chegou ao seguinte diagnóstico acerca do governo Lula: ao analisar a incerteza vigente na posse de Lula e o reclamo por uma nova “convenção do

⁸⁷ A oferta ilimitada de mão-de-obra barateia a remuneração e isso torna a demanda interna insuficiente.

⁸⁸ Taxa de câmbio controlada pelos desequilíbrios no Balanço de Pagamentos.

⁸⁹ Garantindo demanda e investimento via crédito.

⁹⁰ Imposto ou retenção sobre as exportações.

⁹¹ A convenção do desenvolvimento estabelece que transformações estruturais devem ser introduzidas na sociedade, respondendo às seguintes questões: O que há de errado no presente (fruto do passado)? Qual o futuro desejável? Quais estruturas devem ser mudadas? Quais os elementos fundamentais para uma agenda de mudanças?

desenvolvimento” diagnosticou a formação de duas convenções apoiadas por forças políticas diferentes, a “institucionalista restritiva” e a “neodesenvolvimentista”.

As convenções são apresentadas por meio “projetos nacionais que levam ao bem comum”, mas na prática consistem na “distribuição de poder econômico e político prevalecente na sociedade, em um determinado período”. Por esse motivo, nenhuma convenção de desenvolvimento acomoda a todos, o que ocasiona uma competição pela hegemonia. Um caso que ilustra bem essa competição de convenções é o caso brasileiro. Isso porque, pudemos observar ao longo dos anos um movimento pendular entre a hegemonia do nacional-desenvolvimentismo – os liberais continuaram a apresentar convenções alternativas – e a hegemonia do neoliberalismo do Governo FHC – os neodesenvolvimentistas continuaram a apresentar convenções alternativas (ERBER, 2011, p. 35-37).

No caso do Governo Lula, Erber argumentou que houve um reconhecimento, desde o início, da necessidade de uma convenção de desenvolvimento mais inclusiva do ponto de vista social e econômico. Além disso, a mudança (“gradual, perseguida com paciência e perseverança”) e a necessidade de estabilidade macroeconômica foram as palavras-chave. Assim, diagnosticou a existência de duas convenções que disputaram a hegemonia durante esse período: a convenção “institucionalista restrita” e a convenção “neodesenvolvimentista”; ambas conflitivas em relação à “visão de mundo” e ao “núcleo duro”.

A hegemonia da convenção “institucionalista restrita”, que tem como cerne analítico a teoria Neoclássica e Nova Economia Institucional, privilegiava a estabilidade de preço ao custo de um desenvolvimento restrito. O objetivo fulcral era estabelecer normas e organizações que garantem o correto funcionamento do mercado, optando-se pela adoção parcial⁹² do modelo principal-agente no Ministério da Fazenda: o Governo (o principal) fixava as diretrizes da política e a Agência executava as diretrizes e prestava contas ao principal por sua execução. Esse modelo, adotado no Brasil nos setores privatizados e para execução do regime de metas inflacionárias pelo Bacen, evitaria o suprimento direto de serviços por instituições estatais.

Os pilares do institucionalismo restrito são os seguintes (ERBER, 2011, p. 38-45):

- Desenvolvimento garantido pelo funcionamento do mercado;
- Inovação tecnológica e institucional;

⁹² A adoção parcial do governo Lula foi dada pelo Bacen, epicentro da política macroeconômica. Isso porque, o Regime de Metas de Inflação garante a autonomia operacional ao BACEN (recebe metas de autoridades e executa, seguindo normas de transparência e prestação de contas). O Bacen disciplina o mercado através das taxas de juros: rápido na elevação e lento na redução. O centro da meta inflacionária e a banda de variação são resultados de uma decisão política. Lembrando-se que o Bacen guia suas decisões de política (para atingir as metas) através de suas previsões de inflação e balanços de riscos: altas taxas de juros, por exemplo, condicionam a política cambial e fiscal.

- Garantia de direitos de propriedade;
- Redução dos custos de transação; estabilidade de preços; abertura da economia (comercial, financeira e de investimento);
- Visão de sociedade competitiva e meritocrática;
- Instituições estatais eficientes;
- Redução de custos de transação.

Já a convenção neodesenvolvimentista tem como objetivo principal a inclusão social. De inspiração keynesiana, essa convenção acredita que o crescimento é impulsionado pelo aumento autônomo da renda familiar dos mais pobres (via salário mínimo e transferências fiscais) e investimento em infraestrutura e construção. Além disso, subordina-se à convenção institucionalista restrita ao aceitar a política macroeconômica por ela imposta. Essa convenção foi reforçada a partir de 2006, com a reeleição de Lula e mudança no Ministério da Fazenda. O Estado assumiu papel de liderança no processo de desenvolvimento (protagonismo das empresas estatais e dos bancos públicos) e o governo colidiu com empreiteiras da construção pesada/leve, fornecedores de insumo e equipamentos e seus empregados.

Os cinco pilares da convenção neodesenvolvimentista são (ERBER, 2011, p. 45-48):

- Investimento em inovação;
- Aumento do consumo das famílias;
- Investimento em infraestrutura;
- Investimento residencial;
- Política externa independente.

Posto isso, Erber assume que o Governo Lula, atendendo uma ampla gama de interesses, estabeleceu-se em meio a coexistência dessas duas convenções (ERBER, 2011, p. 48). Admitese o seguinte (ERBER, 2011, p. 49-51):

- 2005 a 2008: convergência de interesses das convenções;
- 2008: rompimento da convergência de interesses;
- Segundo semestre de 2009 até 2010: restabelecimento da convergência de interesses.

Mesmo com a consolidação da hegemonia da convenção estabilidade, essas pontes reduziram os conflitos entre as convenções e permitiram a conciliação entre elas (ERBER, 2011, p. 52). A explicação para períodos de hegemonia é que ela tem força de coalizão conservadora que a sustenta, pois (ERBER, 2011, p. 52-54):

- Políticas desenvolvimentistas e de inclusão não prejudicam os interesses dessa coalizão;
- Taxas de crescimento restritas não impedem a inclusão social;
- Pobres são os mais prejudicados pela inflação;

Já a explicação para a força da convivência dessas convenções é que a mesma atende a uma ampla gama de interesses. No entanto, no médio prazo o conflito entre ambas é exacerbado devido a contradição entre investimentos produtivos e uma política macroeconômica de juros altos e câmbio valorizado (ERBER, 2011, p. 54).

Miguel Bruno (2021, p. 512) partiu da mesma ideia, embora não tenha utilizado o termo “convenções”. Para o autor, o segundo mandato de Lula se caracterizou pela tentativa de conciliação entre “duas ordens de interesses contraditórios em seus pressupostos estruturais e de política econômica”. Assume-se que essa gestão de Lula “tentou combinar crescimento econômico com reestruturação produtiva e melhoria no perfil demasiadamente concentrado de distribuição de renda”, considerada uma das maiores limitantes do desenvolvimento. A partir disso, afirma que não é possível argumentar que o segundo mandato do governo Lula tenha tido uma agenda efetivamente desenvolvimentista devido alguns motivos principais (BRUNO, 2021, p. 512).

Primeiramente, o governo optou por uma política de conciliação de classes no qual o Estado teve ações ambíguas, repleta de contradições e ausência de uma “autêntica estratégia nacional de desenvolvimento” (BRUNO, 2021, p. 512). Em segundo lugar, ao mesmo tempo que realizou várias concessões de interesse do mercado financeiro e grandes grupos empresariais, isto é, concedeu privilégios a classe rentista⁹³, o Estado realizava políticas sociais redistributivas. Em terceiro lugar, esse contexto não foi bom para que o governo tomasse medidas contra a regressividade do sistema tributário e muito menos que estabelecesse uma estratégia de desenvolvimento com base na acumulação industrial. Ao invés disso, Bruno (2021, p. 512) defendeu que houve negligência em relação à indústria de transformação no

⁹³ Destacam-se as isenções fiscais sobre dividendos e ganho de capital.

Brasil, país que se tornou um exemplo de “desindustrialização mais rápida da história econômica”. Portanto, o governo não teve uma clara percepção dos efeitos da acumulação rentista e financeira no orçamento público e na autonomia estatal. Como não teve autonomia político-institucional, não foi capaz de formular e colocar em prática uma estratégia nacional de desenvolvimento via política industrial (BRUNO, 2021, p. 512).

Portanto, embora muitos dos elementos da dimensão teórica do ideário desenvolvimentista, vistos na seção anterior, tenham sido colocados em ação, não houve uma agenda efetivamente desenvolvimentista durante o segundo mandato de Lula. Era necessária uma análise da financeirização das economias para tornar possível o mapeamento das áreas nas quais o governo poderia atuar para superar os entraves ao desenvolvimento. Nesse contexto de acumulação financeira, o Estado brasileiro não teria espaço para assumir papel ativo no processo de desenvolvimento.

3.3 OS FATORES-CHAVE DO DESENVOLVIMENTISMO DO SÉCULO XXI: ANALISANDO A COMPATIBILIDADE COM O CONCEITO DO SÉCULO XX

Vimos até aqui que o conceito de desenvolvimentismo precisou se adequar ao novo contexto em que se encontrava o século XXI, afinal, os novos contextos históricos renovaram as interpretações e emergem novas dimensões. A pergunta a ser respondida nessa seção, após todo o debate apresentado nas seções anteriores, é a seguinte: como o desenvolvimentismo se atualizou historicamente? A seção anterior mostrou que o debate sobre desenvolvimento, um pouco adormecido até o final de 1990, ganhou força quando a onda liberalizante, predominante no pensamento e nas ações econômicas desde os anos 1980, perdeu forças após a conquista da tão almejada estabilidade monetária. A estabilidade, que trouxe consigo a realização do maior objetivo do governo FHC, promoveu as consequências mais indesejáveis para um país em busca de desenvolvimento: a estagnação e o *apartheid* social.

Essas consequências despertaram no debate sobre desenvolvimento econômico do novo milênio a necessidade de considerar não somente fatores econômicos, mas abranger também os fatores sociais. Assim, levantou-se a necessidade de almejar fatores além da estabilidade de preços: distribuição da renda em uma sociedade, inclusão social e preocupação com os índices de desenvolvimento humanos (saúde, educação, moradia, etc.).

Posto isso, parece difícil conseguir elencar se os fatores-chave do núcleo comum do desenvolvimentismo permaneceram no século XXI. No entanto, esse esforço foi realizado e chegou-se à conclusão de que os embora os objetivos dos fatores tenham se modificado um pouco, eles permaneceram os mesmos, mas agora com o acréscimo do progresso material.

O primeiro fator-chave, a intervenção estatal, tornaria possível criar políticas protecionistas para viabilizar a produção industrial de bens complexos e de maior valor agregado. Isto é, direcionaria a políticas salarial, as políticas sociais, as políticas fiscais, as políticas industriais, as políticas financeiras, a política monetária e a política cambial, à industrialização de maior complexidade, nosso segundo fator-chave, em conjunto com a distribuição de renda. Para que isso fosse possível, um terceiro fator-chave, a estratégia nacional deliberada teria que ser colocada em prática. Isso significa que essas ações seriam deliberadamente planejadas esperando pelos resultados pré-estabelecidos que se pretendia atingir. O quarto fator-chave, o nacionalismo, agora possuía uma nova roupagem, a de redução da vulnerabilidade externa (financiamento e investimento) para a efetivação de uma estratégia nacional. E por último, como quinto fator-chave, o progresso material⁹⁴, que consistia no bem-estar humano social, levando em conta a necessidade de educação, saúde, moradia, sustentabilidade, etc. Esses fatores-chave são apresentados na Figura 3

Figura 3 – Os fatores-chave do desenvolvimentismo no século XX



Fonte: Elaboração da autora.

⁹⁴ Pós anos 1990, qualquer abordagem de desenvolvimento levaria em consideração o progresso material, que passou a ser um fator inquestionável na teoria. Por isso, aqui, aparece como um “núcleo comum”.

Portanto, observa-se no debate sobre desenvolvimentismo no século XXI a continuidade do núcleo comum do conceito⁹⁵: existia a necessidade de uma estratégia nacional⁹⁶ de desenvolvimento; a defesa da intervenção consciente e determinada do Estado para tornar o projeto viável; e defesa da industrialização; agora carregados de novos contextos, elementos e história. Isso porque, “um dos fatores chaves do chamado *catching-up* é um país saber extrair vantagens das oportunidades criadas pelo momento histórico em que se vive” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 516).

Como as estratégias de desenvolvimento econômico estavam inseridas, naquele momento, em um mundo globalizado e liberalização comercial e financeira, isso exigia que o que exigia que o conceito de desenvolvimentismo se adequasse e se repaginasse.

No início do século XXI, o Brasil se encontrava em uma estrutura produtiva atrasada, estava integrado financeiro e comercialmente de forma assimétrica no contexto mundial, inseria-se nas cadeias globais de valor como um país primário-exportador, e por último, constituía-se como uma nação desindustrializada⁹⁷.

O desenvolvimentismo do século XXI, embora tenha suas raízes no conceito estabelecido no século XX, procurou a estratégia de desenvolvimento aos novos tempos e a uma nova realidade. Qualquer estratégia de desenvolvimento, a partir de então, passou a requerer uma combinação de políticas específicas⁹⁸ e políticas macroeconômicas consistentes⁹⁹. Esse solo também só se mostrou mais fértil para discussão sobre desenvolvimento devido a perspectiva de maior estabilidade macroeconômica possibilitado pelo *boom* das *commodities* a partir de 2002.

⁹⁵ FONSECA, 2015, p. 20-21.

⁹⁶ Nesta tese, o conceito de estratégia será o seguinte: “Uma estratégia nacional de desenvolvimento porém, é sempre uma ação efetivamente concertada de uma nação; é uma instituição através da qual a nação orienta a ação dos agentes econômicos nacionais e reduz sua incerteza; é um acordo informal e relativamente frouxo entre as classes e que não impede os conflitos internos, mas que supõe ação coletiva ou cooperação em relação aos competidores externos; é um conjunto de valores e normas que tem como critério fundamental defender o trabalho, o conhecimento e o capital nacionais, seja protegendo-os da competição internacional seja definindo políticas para torná-los mais capazes de competir. Em outras palavras, uma estratégia nacional de desenvolvimento é uma instituição fundamental de um estado-nação porque estabelece pautas para a ação de empresários, de trabalhadores, das classes médias profissionais, e, dentro desta, da própria burocracia do estado” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 215-216).

⁹⁷ Embora o governo FHC tenha sido bem-sucedido na manutenção da estabilidade de preços, deixou ao país a herança da desindustrialização. Isso porque, o conjunto de ações do governo deteriorou a balança de transações correntes do balanço de pagamentos ao impulsionar as importações e prejudicar as exportações. As transformações estruturais promoveram intensas modificações na indústria que se desnacionalizou, tornou-se menos densa e perdendo participação no PIB.

⁹⁸ Política Industrial, Política Social, Política Educacional, Política Científico-Tecnológica, etc.

⁹⁹ “Por exemplo, o sucesso de uma política industrial depende, em parte, de uma boa articulação com as políticas macroeconômicas. Uma política econômica persistentemente contracionista — com juros reais elevados e política fiscal de contenção de gastos — pode inviabilizar uma política industrial pelo simples fato de que não cria um ambiente propício que estimule os empresários a investir” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 516).

Teoricamente, o desenvolvimentismo clássico se renovou no Brasil com o surgimento de duas novas concepções de desenvolvimento no campo econômico diferenciadas pelos prefixos: o novo-desenvolvimentismo e o social desenvolvimentismo.

Foi devido a esse novo contexto e cenário que novos fatores-chave não comuns surgiram. Para apresentá-los, optou-se metodologicamente, assim como no capítulo anterior, por definir os seguintes elementos: alvos, política macroeconômica, estratégia de crescimento, eixo estruturante, equilíbrio fiscal, papel da política econômica, ação fundamental do Estado. A Tabela 6 explica esses elementos de forma detalhada.

Tabela 6 - Fatores-chave não comuns do desenvolvimentismo do século XXI

Elementos	Social- desenvolvimentismo	Novo- desenvolvimentismo
Alvos	Mudança da estrutura produtiva com distribuição de renda. Industrialização	Mudança da estrutura produtiva com distribuição de renda. Re(Industrialização)
Política macroeconômica	Política fiscal efetivamente anticíclica e com maior espaço para o investimento público; Reduções sustentáveis das taxas de juros no país; Aumentar o controle sobre o funcionamento do mercado de câmbio;	Severo ajuste fiscal: necessário um Estado financeiramente saudável; Taxa de juros moderada que encoraje investimentos privados; Taxa de câmbio competitiva: oportunidade de investimentos voltados para exportação;
Estratégia de crescimento	Via aumento do consumo de massas.	Via aumento das exportações e um mercado interno forte.
Eixo Estruturante	Políticas sociais distributivas.	Taxa de câmbio competitiva: a desvalorização cambial impulsiona a indústria e por isso, defendem, políticas cambiais ativas que evitem a sobrevalorização.

Fonte: elaborado pela autora.

Tabela 6 - Fatores-chave não comuns do desenvolvimentismo do século XXI (Continuação)

Equilíbrio Fiscal	Alongamento do cumprimento de metas fiscais.	Responsabilidade e equilíbrio fiscal são essenciais.
Papel da Política Econômica	A Política Macroeconômica é secundária.	Política Macroeconômica é o centro.
Ação fundamental do Estado	Influenciar a distribuição de renda e a alocação de investimentos.	Criador de oportunidades de investimento e redutor das desigualdades econômicas: assegurar preços macroeconômicos corretos (juros e câmbio).
Política industrial	Atuação ativa	Subsidiária

Fonte: elaborado pela autora.

A Tabela 6 aponta que o desenvolvimentismo no século XXI tinha como preocupação fulcral a complexificação da matriz produtiva; mas com as especificidades do novo e do social desenvolvimentismo. Enquanto para o novo-desenvolvimentismo o motor do desenvolvimento econômico eram as exportações combinado a um mercado interno forte - portanto, a busca era por uma estratégia de crescimento via poupança interna, e não externa -; para o social desenvolvimentismo o motor do desenvolvimento econômico era o consumo de massas. Para isso era necessário possibilitar uma renda *per capita* que permitisse à população consumir acima das necessidades básicas.

Acerca do papel do Estado, a literatura básica mostra que para os pensadores sobre desenvolvimento econômico era necessário um planejamento estratégico, já que sob as leis do livre mercado a tendência era manter um padrão periférico - pressas ao modelo primário-exportador - de inserção nas cadeias globais de valor. Sem políticas que viabilizem esse tipo de atividade produtiva, não haveria avanço.

Para os novo-desenvolvimentistas cabia ao Estado assegurar preços macroeconômicos corretos. Isso porque, supunha que o Brasil disporia de capacitação tecnológica e recursos financeiros suficientes para investir em ramos industriais intensivos em alta tecnologia, para o mercado externo. Já para os sociais-desenvolvimentistas, ao Estado cabia influenciar a distribuição de renda e a alocação de investimentos.

Acerca da política econômica, diferentemente do desenvolvimentismo do século XX, o desenvolvimentismo do século XXI teve uma preocupação explícita com a taxa de juros, a taxa de câmbio e a política cambial. Inclusive, para os novo-desenvolvimentistas a política macroeconômica é o centro. Sobre a taxa de câmbio, a enxergavam como uma oportunidade de

investimentos voltados para exportação, e por isso, defendem uma taxa de câmbio competitiva: flutuante, mas administrada para neutralizar a doença holandesa. O Bacen assume como instrumento, além da taxa de juros - que deve ser moderada para encorajar investimentos privados -, a compra de reservas ou controle da entrada de capitais.

Sobre a política fiscal, os novo-desenvolvimentistas prezam pela responsabilidade e equilíbrio fiscal, pois defendem que são essenciais para o desenvolvimento. O Estado deve manter suas contas equilibradas e ser financeiramente saudável, só incorrendo em déficits públicos elevados quando o país enfrenta recessão. Uma poupança pública positiva é importante para que o Estado invista em conjunto com o setor privado. Por último, é importante ressaltar que a política industrial é secundária para os novo-desenvolvimentistas, já que tem como papel fundamental complementar as falhas de mercado, isto é, apoiar temporariamente as empresas exportadoras intensivas em tecnologia ou oferecer condições de infraestrutura para que a competitividade internacional das empresas se desenvolvam.

Já os social-desenvolvimentistas têm como foco principal a redistribuição de renda e a redução das desigualdades. O progresso material passa a ter um valor crucial no status de país desenvolvido. A política industrial, assim como para os novo-desenvolvimentistas, ficava também em segundo plano para os social-desenvolvimentistas.

Embora a política macroeconômica seja secundária para os social-desenvolvimentistas, quando comparada aos novo-desenvolvimentistas, os economistas dissertaram sobre esse tema dando a ele importância. Defendiam a orientação a uma política macroeconômica anticíclica que administre choques externos e sustente o crescimento econômico; e a criação de um ambiente macroeconômico favorável ao investimento público, isto é, a política macroeconômica deve promover a estabilidade dos preços e das taxas de retorno da economia (juros e lucros), além de buscar juros baixos e uma taxa de câmbio competitiva desenvolvimento do financiamento de longo prazo e a competitividade sistêmica.

Portanto, podemos concluir que o debate sobre desenvolvimento trouxe novos elementos: a realidade era diversa dos anos 1950. A indústria, por exemplo, não objetivava mais substituir as importações, mas a complexificação da produção industrial do país. Os principais problemas deixados pelo desenvolvimentismo clássico ainda eram pontos de discussão e a serem resolvidos: a necessidade de inovação e financiamento próprios; a necessidade de não repetir o protecionismo indiscriminado que tinha sido praticado anteriormente, a necessidade de financiamentos que não fossem inflacionários, e assim por diante. Assim, embora os fatores-chave do núcleo comum do desenvolvimentismo tenham permanecido os mesmos, suas os fatores-chave não comuns haviam mudado. Era necessário encarar a reconstrução do papel do

Estado que deveria ir além de financeiramente sólido, mas ser capaz no plano político, regulatório e administrativo. Além disso, a estratégia nacional de desenvolvimento do novo milênio precisava promover políticas de progresso técnico, mecanismos nacionais de financiamento, políticas econômicas redutoras de incerteza e a criação de instituições específicas para o desenvolvimento.

4. A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS ECONÔMICA, INDUSTRIAL E SOCIAL DO PERÍODO

Nos capítulos 1 e 2 foi realizado um esforço para compreender e estabelecer as dimensões do desenvolvimentismo no século XX e XXI, respectivamente. O objetivo desta terceira seção é realizar uma aplicação prática ao governo Dilma (2011-2016) a partir de suas ações institucionais. Optou-se por realizar esse estudo nos seguintes âmbitos¹⁰⁰:

- Âmbito da política econômica: análise da Nova Matriz Econômica (NME);
- Âmbito da política industrial: análise do o Plano Brasil Maior (PBM);
- Âmbito da política social: análise do aumento do salário real e da política de transferência de renda.

O objetivo é responder a seguinte pergunta: o governo Dilma fez uso do leque de atributos do desenvolvimentismo levantados ao longo desta tese? O interesse em responder essa pergunta decorre da necessidade de uma contribuição ao debate bibliográfico que arrola o governo Dilma ao desenvolvimentismo. O desafio será compreender se esse governo, comumente apontado como exemplo de “desenvolvimentismo que deu errado” apresentou total ou parcialmente, os atributos que foram levantados na pesquisa.

Para isso, esse capítulo foi dividido em cinco partes. Na primeira parte será estabelecida uma visão geral da política econômica do Governo Dilma, mais especificamente a Nova Matriz Econômica (NME). Na segunda parte, apresentar-se-á o instrumento de política industrial utilizado durante o governo Dilma para retomada da acumulação industrial: o Plano Brasil Maior (PBM). Na terceira parte, serão apresentados dois mecanismos de política social do governo Dilma: o aumento do salário real e da política de transferência de renda (aumento dos benefícios previdenciários e no Programa Bolsa Família).

Por último, verificar-se-á se as medidas se espelharam ou não nos fatores-chave pré-estabelecidos nessa pesquisa; isto é, perceber até que ponto os elementos do desenvolvimentismo foram encampados em menor ou maior medida pelo Governo Dilma Rousseff (2011-2016). Com isso, espera-se verificar a associação entre as políticas executadas pelo Governo Dilma e as variáveis elucidadas nas partes 1 e 2 da pesquisa.

¹⁰⁰ É importante salientar que esta tese enfatizou apenas os indicadores domésticos justamente por ser um trabalho preliminar. Indicadores de referência Brasil/ Mundo não foram considerados e caberá a um futuro trabalho a dimensão comparativa desses indicadores domésticos e externos.

4.1 A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO DILMA: A NOVA MATRIZ ECONÔMICA (NME)

O objetivo desta seção é apresentar a política econômica¹⁰¹ do Governo Dilma traduzido, principalmente, pela aplicação da chamada Nova Matriz Econômica (NME). Isso possibilitará ao leitor compreender como se deu a experiência histórica do Governo Dilma Rousseff e assimilar, adiante, se algum dos fatores-chave do desenvolvimentismo esteve presente nas políticas econômica, industrial e social desse governo. Vale ressaltar, que a condução da política macroeconômica¹⁰² do primeiro governo Dilma é apontada até hoje, por alguns economistas, como o ponto de origem da crise econômica na qual o Brasil entrou a partir de 2015 e, por isso, o debate acerca dessa temática permanece vivo e ainda não foi esgotado.

Embora Dilma Rousseff tenha assumido a presidência do Brasil em clima de “*grand finale*”¹⁰³ do segundo governo Lula, o contexto abrangia a necessidade de ajustes estruturais que ainda eram necessários. Isso porque, assume-se nesta tese que o modelo de crescimento dos governos Lula¹⁰⁴, embora tenha democratizado o acesso de bens de consumo duráveis e o tornado mais modernizado, deixou de herança problemas estruturais que precisavam ser resolvidos. Embora a valorização cambial e a melhora dos termos de troca tenham sido fatores positivos no sentido de promoção de um mercado de massa, a estrutura produtiva foi tomada por um forte desequilíbrio entre oferta e demanda domésticas.

A promoção de mudanças na estrutura de demanda e no mercado de trabalho não resultaram na superação dos entraves estruturais do desenvolvimento brasileiro. Embora tenha se expandido nos setores do mercado de consumo de massa entre 2005 e 2008, a formação bruta de capital fixo¹⁰⁵ se expandiu somente no setor de serviços e no setor de consumo não duráveis (BIELSCHOWSKY et. al., 2014). Isso significa que não houve avanço na estrutura de oferta, isto é, não ocorreu uma modernização da estrutura de demanda porque não houve uma

¹⁰¹ Política econômica é utilizada como sinônimo de política macroeconômica nesta tese. Assim, considera-se as políticas fiscal, cambial e monetária.

¹⁰² Aqui utilizada como sinônimo de política econômica.

¹⁰³ “O segundo governo Lula acabou em clima de “*grand finale*” de uma ópera: o Presidente que se despedia do Poder tinha em torno de 80% de popularidade, a economia cresceu 7,5% em 2010 e as taxas de desemprego aproximavam-se de um mínimo histórico, sugerindo que a crise de 2009 tinha sido superada. Nesse contexto, Lula pode contribuir decisivamente para eleger como sucessora sua Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, apesar de ela não ter na época nenhuma experiência eleitoral prévia, ainda que estivesse ocupado posições importantes nos seus dois governos” (CARVALHO, 2015).

¹⁰⁴ Admitimos aqui a ideia defendida por Bielschowsky (2014) na qual afirma que a estratégia de desenvolvimento de Lula foi a constituição de um mercado de consumo de massa. Dois pilares sustentam a formação desse mercado: a distribuição de renda via políticas de transferência de renda e o aumento de salários; e a disponibilidade de crédito e inclusão bancária de massa. A constituição deste mercado de consumo estimulou a estrutura produtiva doméstica que, por sua vez, impulsionou os ganhos de escala das empresas domésticas resultando no aumento da produtividade e na geração do crescimento econômico.

¹⁰⁵ Mede o nível de investimento de um país.

modernização da estrutura produtiva que suprisse essa demanda. Essa ausência de avanço pode ser explicada pelo aumento da concorrência internacional, pelo caráter desnacionalizado de parte do parque produtivo nacional e ausência de políticas para modernização da estrutura de produção (MELLO; ROSSI, 2017, p. 3-5).

Para Medeiros (2015) o crescimento observado ao longo dos governos Lula foi proporcionado pelo relaxamento das restrições externas, ou seja, pela melhora nos termos de troca e pela entrada expressiva de capitais estrangeiros no Brasil.

Para Mello e Rossi (2017, p. 5), no entanto, a melhora nos termos de troca “jogou um papel duplo e contraditório” no desenvolvimento ao contribuir para a formação de um mercado de consumo de massa via barateamento dos bens industriais e disponibilidade de divisas para importar, ao mesmo tempo em que reforçou a reprimarização da pauta exportadora. Já, o segundo fator, a entrada de capitais estrangeiros, contribuiu para que houvesse uma valorização cambial do real que garantiu o funcionamento do mercado de consumo de massa. Ao mesmo tempo, provocou a desconstrução de cadeias produtivas e aumento das importações no Brasil (ROSSI; MELLO, 2017, p. 5).

Portanto, embora o barateamento das importações e o excedente de produção do setor primário tenha sustentado o mercado de consumo de massas, contribuiu para deteriorar a pauta do comércio externo e da estrutura de produção (MELLO; ROSSI, 2017, p. 6).

Era necessário, então, que o governo Dilma adotasse um projeto de desenvolvimento que enfrentasse entraves macroeconômicos e estruturais que insistiam em permanecer na economia brasileira. Esses desafios estruturais exigiam readequação do modelo de crescimento e mudanças da política macroeconômica. O foco passou a ser reorientar o estímulo ao investimento via políticas que melhorassem a estrutura produtiva para desacelerar os componentes da demanda e conter a deterioração da estrutura produtiva impulsionada pela maior concorrência externa daquele contexto.

Além desses problemas a serem resolvidos, Dilma foi eleita, em outubro de 2010, sobre a premissa de erradicar a pobreza e sabia que para continuar as reformas graduais do governo Lula precisaria que o PIB crescesse, no mínimo, 5% ao ano, pois se perdesse velocidade não conseguiria combater sua maior rival: a miséria (SINGER, 2015, p.47).

Quando Dilma assumiu a Presidência da República, em janeiro de 2011, ao invés de encontrar o “quadro mágico”¹⁰⁶ que Lula havia encontrado, esbarrou em um cenário

¹⁰⁶ Para Giambiagi (2016, p. 246) esse quadro favorável ao crescimento reunia os seguintes fatores: níveis de preços das exportações extraordinários; juros externos próximo de zero gerando o anseio pelo risco nos mercado

completamente oposto: de completa deterioração das condições internacionais que aconteceu gradualmente a partir de 2011¹⁰⁷.

Deparou-se com a chamada segunda fase da crise internacional, na qual os mercados reviveram os dias difíceis de 2008 de maneira ainda pior: desta vez, houve uma desaceleração do crescimento que se transformou na pior recessão desde os anos 1930 (PRATES; FRITZ; PAULA, 2020, p. 50).

Mello e Rossi (2017, p. 6-7) identificaram como principais desafios do Governo Dilma

O crescimento da concorrência internacional, a perda de densidade e complexidade industrial, a reprimarização da pauta exportadora e a limitação da expansão do crédito e do consumo (componentes importantes da demanda) aparecem como dilemas que exigem uma nova estratégia de desenvolvimento no cenário pós-crise.

Por isso, no início de seu mandato, Dilma optou por uma política mais contracionista na tentativa de “reduzir a demanda agregada e conter a inflação: aumento da taxa de juros e a definição de metas fiscais nos níveis observados antes da crise de *Lehman Brothers*” (PAULA; PIRES, 2017, p. 129). Podemos considerar que o primeiro semestre de 2011 foi, até certo ponto, convencional e contou com “restrição orçamentária, ajustes ministeriais movidos por denúncias, ampliação do investimento social para os mais pobres” (SINGER, 2015, p. 42).

No segundo semestre, no entanto, a crise financeira internacional se tornou mais intensa:

Em 4 e 5 de agosto, os mercados ao redor do globo revivem os dias agitados de 2008. Fuga em massa para títulos norte-americanos e alemães, rebaixamento da dívida pública dos Estados Unidos pela *Standard & Poor's*, turbulência nas principais bolsas e pânico nas mesas de operação financeira do planeta. Desta feita, no entanto, o epicentro desloca-se para longe de Wall Street, indo parar no meio do continente europeu. Sucodem-se ataques especulativos à Itália, à Espanha e até à França, que “foi alvo dos especuladores financeiros em função de indicadores pouco sólidos para o mercado”. As nações europeias credoras, lideradas pela Alemanha, desenham e impõem conduta recessiva aos devedores, em particular Grécia, Portugal, Espanha, Itália e Irlanda, provocando redução geral das atividades na zona do euro. Resultado: em 2014 a região ainda tinha produto menor que o de 2008. A vaga contracionista acaba por contaminar o resto do mundo e, em 2012, a China decide voltar-se para o mercado interno, diminuindo, igualmente, as suas taxas de expansão. De dois dígitos, entre 2001 e 2007, esta cai para cerca de 7,5% ao ano. O crescimento mundial diminuiu de 4,1%, em média ao ano, entre 2000-2008, para 2,9% de 2009 a 2014 (SINGER, 2015, p. 42-43).

emergente da América Latina; elevada taxa de desemprego que possibilita ampla expansão econômica; câmbio mega depreciado tornou possível um espaço para a apreciação cambial, posteriormente.

¹⁰⁷ “O governo Dilma foi marcado pela gradual piora no cenário internacional devido à crise do Euro, à fraca recuperação norte-americana e à desaceleração dos países emergentes – a taxa de crescimento médio da economia mundial caiu de 5,1% em 2010 para 3,8% em 2011, 3,3% em 2012, 3,1% em 2013, e 3,1% em 2014” (PRATES; PAULA, 2017, p. 129).

Em meio a necessidade de lidar com os desequilíbrios externos e a falta da competitividade da indústria nacional, além de ter que continuar as reformas graduais do Governo Lula, tornou-se oportuno para o Governo Dilma colocar em prática um novo modelo que vinha sendo elaborado desde novembro de 2010, quando Henrique Meirelles deixou o comando do Banco Central e assumiu Alexandre Tombini: o modelo chamado de Nova Matriz Econômica (NME)¹⁰⁸.

A NME consistia em um conjunto de medidas anticíclicas para impulsionar crescimento em meio a crise do euro e para alavancar a competitividade da indústria brasileira – cada vez mais prejudicada pela valorização cambial do real e aumento da competitividade global (PRATES; FRITZ, PAULA, 2020, p. 55). Seus três principais pilares eram (BRUNO, 2021, p. 517-518):

- i. Tornar a indústria mais competitiva via regulações sobre fluxo de capitais e derivativos cambiais: essas medidas aumentariam a autonomia da política econômica e interromperia a apreciação do câmbio;
- ii. Redução progressiva da taxa básica de juros (Selic);
- iii. Metas de superávits fiscais reduzidas.

Barbosa Filho (2017, p. 52) definiu o conjunto de medidas aplicadas no Brasil a partir de 2011 como “políticas de forte intervenção governamental na economia que combinaram política monetária com a redução da taxa de juros e política fiscal com dirigismo no investimento, elevação de gastos, concessões de subsídios e intervenção em preços”.

Para Singer esse conjunto de políticas, por ele intitulado como “plano Dilma”, tinha como prioridades o seguinte:

“a desobstrução de caminhos para a retomada industrial, os esforços pela industrialização integral do país, a crença no papel indispensável do Estado no planejamento, a descrença nas forças espontâneas do mercado, a decisão por parte do Estado dos setores que devem se expandir e o papel estatal no financiamento destes (SINGER, 2015, p. 45).

Laura Carvalho (2018, p. 92) chamou esse conjunto de medidas de “Agenda Fiesp” afirmando que consistia na adoção de um novo modelo de crescimento centrado no desenvolvimento industrial com destaque para as exportações. Assim, essa agenda representava um “projeto de industrialização” para o país e foi celebrada, pelo menos num primeiro

¹⁰⁸ Aqui adotaremos esta denominação, pois foi a denominação oficial utilizada nos discursos do governo. No entanto, no decorrer do trabalho, veremos que existiram inúmeras nomenclaturas para essa política executada a partir do segundo semestre de 2011.

momento, pelos membros da Fiesp. Carvalho admitiu que, na prática, tratavam-se de medidas demandadas pelo setor industrial comandado por entidades patronais e que recebeu apoio dos sindicatos.

Mello e Rossi (2017, p. 7) intitulam essa agenda como uma "estratégia industrialista", justamente por buscar beneficiar os interesses dos setores industriais como forma de responder a deterioração estrutural do complexo industrial. A ideia de Dilma buscava um alinhamento com as propostas defendidas por entidades empresariais ao longo dos anos 2010. Como o "diagnóstico industrialista" tinha como ponto central resolver a queda da rentabilidade da indústria, a agenda do governo buscou formas de garantir a competitividade da indústria nacional em contexto de cenário internacional adverso. E por isso, optou pela desvalorização cambial e uma ampla política de subsídios e isenções fiscais como formas de barateamento dos insumos, redução dos custos de crédito e redução dos custos de trabalho.

Essa discussão elucida porque Mônica de Bolle (2016, p. 93) apontou que o "mantra" do primeiro Governo Dilma era "ajudar a indústria, proteger a indústria, fazer tudo o que fosse preciso para reerguer a indústria" (BOLLE, 2016, p. 93). O pacote de medidas intituladas como "defensivas" incluía disponibilização de crédito dos bancos públicos, desoneração das folhas de pagamento das empresas e medidas protecionistas¹⁰⁹.

Portanto, o governo Dilma estava convicto de que os preços do câmbio e dos juros estavam errados e tomou medidas para forçar a desvalorização cambial, em um ambiente de mudança de humor dos mercados internacionais; reduzir a taxa Selic, por meio de políticas ambíguas em relação à metas de inflação (adiadas ano após ano); e aumento de subsídios e desonerações como forma de impulsionar a indústria (GIAMBIAGI, 2016, p. 253). Em 2014, no entanto, ano do fim do primeiro mandato de Dilma, o governo não obteve os resultados esperados e apresentou os piores números dos últimos anos. O déficit nominal chegou a 6,7%, pior resultado da América Latina e Dilma Rousseff viu, ao longo dos primeiros quatro anos de governo, um "ciclo de euforia e desastre" chegando à "economia zumbi de 2015", quando o investimento foi aniquilado pela perda de confiança na estratégia de governo (BOLLE, 2016, p. 209-210).

Esse controle forçado dos preços, das taxas de juros, do câmbio, das desonerações e dos subsídios teve que ser revertido com os ajustes promovidos pelo novo ministro da Fazenda, convidado para ser o substituto de Guido Mantega em novembro de 2014, Joaquim Levy.

¹⁰⁹ Destacaram-se as regras de conteúdo nacional e impostos sobre produtos industrializados diferenciados para bens importados e bens de consumo interno.

Economista de linha ortodoxa, formado pela Universidade de Chicago, ex-funcionário do Fundo Monetário Internacional e ex-secretário do Tesouro de Lula, Levy foi um nome que trouxe calma aos mercados, pelo menos inicialmente.

Levy afirma, logo no início de 2015, que as desonerações praticadas eram responsáveis pelo rombo na receita tributária brasileira e que o somatório de todas as interferências na formação dos preços não poderia ter um resultado diferente de ineficiência produtiva. Assim, Dilma fez uma reviravolta em sua política econômica na tentativa de administrar a crescente crise política e institucional que vinha ao seu encontro. Embora a nova equipe econômica de Dilma não tenha anunciado a criação de pacotes econômicos, instituiu dezenas de medidas que promovesse um ajuste fiscal rigoroso: a eliminação da redução de impostos, alterações nas regras de benefícios sociais e trabalhistas, cortes de gastos, contingenciamentos orçamentários, reversão de desonerações, encarecimento de crédito, recriação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), dentre outras medidas.

No entanto, essas medidas não foram capazes de cessar a deterioração das contas públicas e criaram um cenário de recessão e inflação ascendente, em 2015. Após onze meses no cargo de ministro da Fazenda e sucessivas derrotas, Joaquim Levy deixou o comando da pasta em dezembro de 2015. Foi substituído pelo ministro do Planejamento, Nelson Barbosa.

Barbosa encontrou um cenário de hostilidade e desaprovação do governo Dilma e, por isso, não conseguiu aprovar nada do que propôs. Um dos nomes idealizadores da Nova Matriz Econômica, defendia publicamente que medidas de estímulo ao PIB fossem priorizadas e que somente após esse feito, o governo se voltasse a melhorar as contas públicas. Dentre as principais medidas propostas, destacam-se (MARTELLO, 2016):

- Projeto para a renegociação de dívidas dos estados com a União;
- Projeto de reavaliação da meta de superávit primário de 2016 que autorizava um déficit de até R\$ 96,6 bilhões;
- Projeto de lei complementar de reforma fiscal de médio e longo prazos que permitia a possibilidade de demissão de servidores públicos via desligamento voluntário;
- Proposta de correção de 5% do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRFP) a partir de 2017.

O tamanho do problema fiscal levaria ao afastamento da presidente Dilma em maio de 2016. A aprovação do Senado pela admissibilidade do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff fez com que Barbosa deixasse o cargo em maio de 2015, após cinco meses no comando do Ministério da Fazenda. As famosas pedaladas fiscais via atraso de pagamentos e

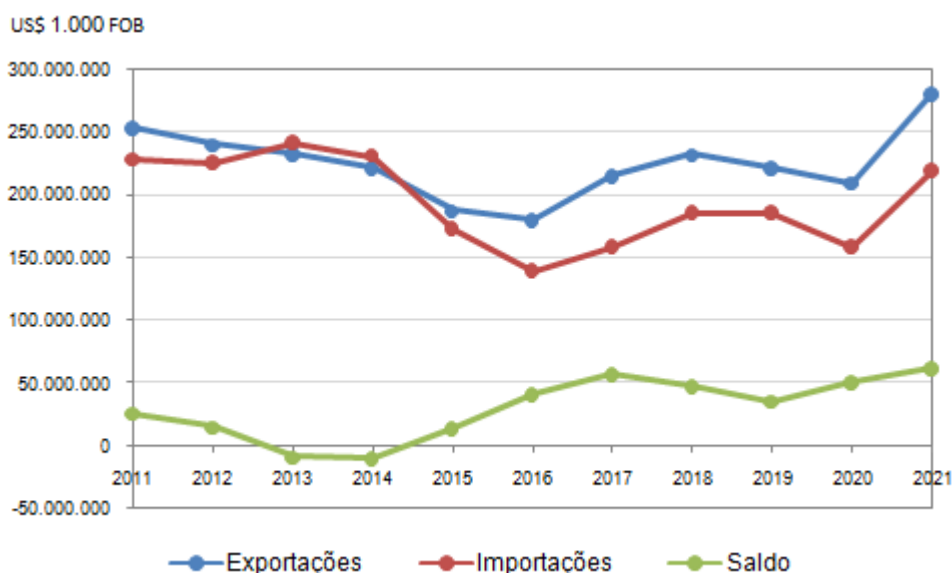
tomada de empréstimos dos bancos públicos¹¹⁰ pelo Governo Federal, levaram o Tribunal de Contas da União a rejeitar as contas do governo Dilma.

4.1.1 A Política Cambial

Vimos que quando Dilma assumiu a presidência, o contexto era de acirramento da concorrência internacional, fato que exigia uma mudança na política cambial brasileira. Mais precisamente, o contexto contava com um aumento da liquidez global, um afrouxamento monetário norte-americano e uma valorização do real proporcionada pelas altas taxas de retorno que atraíam o fluxo financeiro de capitais para o Brasil.

Diante das pressões do capital financeiro globalizado, as contas externas brasileiras foram ficando cada vez mais deterioradas. A elevada liquidez do mercado internacional e os juros altos no Brasil (acima da média internacional) resultaram numa entrada de capitais especulativos que manteve a valorização do real. Isso só contribuiu para deteriorar ainda mais a balança comercial e a conta corrente, como mostra o Gráfico 1 - em 2014 o saldo chegou a atingir um déficit de US\$9 bilhões FOB; e estimular grandes volumes de remessas ao exterior.

Gráfico 1 - Evolução da Balança Comercial 2011-2021



Fonte: Ministério da Economia/ Estatísticas de Comércio Exterior

¹¹⁰ O financiamento dos bancos públicos pelo Tesouro era proibido pelo Artigo 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LOA).

Apesar de possuir um bom volume de reservas internacionais, ele não era suficiente para arcar com o passivo externo composto principalmente de investimentos especulativos. Isso tornou o governo cada vez mais vulnerável e dependente de altas taxas de juros e superávit primário.

O real valorizou 33% em relação ao dólar, entre 2009 e 2011, e isso era visto pelo governo Dilma como uma ameaça à competitividade brasileira (MELLO; ROSSI, 2017, p. 15). Era necessário que a taxa de câmbio brasileira fosse menos vulnerável a movimentos internacionais de capitais e menos sensível à competitividade comercial. Foi assim que a medida tomada foi combinar os “limites à especulação no mercado de câmbio futuro e a redução de taxas de juros” para propiciar a inversão da tendência de apreciação cambial, iniciando “um processo de correção que poderia melhorar a competitividade da indústria brasileira” (BASTOS; HIRATUKA, 2017. p. 156).

A partir de janeiro de 2011 Dilma passou a adotar medidas de política cambial que evitassem a apreciação, reduzissem a volatilidade do real e administrassem o câmbio. Isso foi possível graças à criação da Medida Provisória (MP) nº539 que garantiu institucionalidade às medidas. Essa Medida Provisória tornou possível a ampliação da intervenção no mercado de derivativos e, ainda mais,

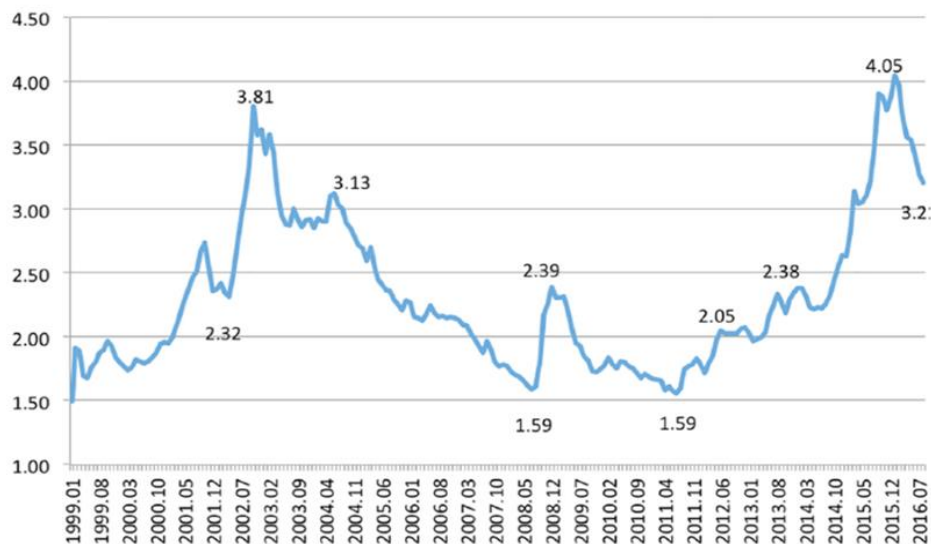
A partir de então, ficou possibilitada a imposição de regras para depósitos sobre os valores nominais dos contratos de futuros, fixar limites, prazos e outras condições sobre as negociações desses contratos. Além disso, instituiu-se um imposto de 1% sobre o valor nominal das operações que resultem em aumento da exposição líquida vendida de um agente no mercado de derivativos. Essa medida atingiu o cerne da especulação cambial que vinha ocorrendo com a venda de contratos de dólar futuro e contribuído para a valorização da moeda brasileira (MELLO; ROSSI, 2017. p. 16).

Em meados de 2012, Dilma colocou em prática a capacidade de administração da taxa de câmbio ao deixar a taxa de câmbio ter sua menor volatilidade desde que o Brasil deixou de adotar o regime de bandas cambiais. Assim, entre julho e novembro de 2012, a taxa de câmbio flutuou no intervalo entre 2,00 e 2,05 reais por dólar, como aponta o gráfico 2 (MELLO; ROSSI, 2017, p. 17).

Nesse período, o real deixou de se vincular ao ciclo de liquidez e parou de estar relacionado a variáveis financeiras como as outras moedas e o índice de *commodities*. Isso foi possível graças às medidas citadas de regulação sobre o mercado de derivativos e interbancários, que reduziram a especulação pela apreciação do real e permitiu que o Bacen

manejasse a taxa de câmbio via intervenções de compra e venda e *swaps* (MELLO; ROSSI, 2017, p. 17).

Gráfico 2 – Taxa de câmbio (R\$/ US\$) de janeiro de 1999 a agosto de 2016



Fonte: Prates, Fritz e Paula (2020, p. 54) com base nos dados fornecidos pelo Banco Central do Brasil (2017)

Embora as medidas regulatórias tenham contido a especulação pela apreciação do real, o mesmo não podia ser dito sobre as apostas para desvalorização cambial do real. Além disso, essas medidas não consistiam em uma regulação profunda do mercado cambial que permitissem diminuir a assimetria de liquidez e atividade especulativa no mercado futuro (MELLO; ROSSI, 2017, p. 18). Assim, o regime de câmbio brasileiro foi deixando de ser livre e passou a flutuar de acordo com a demanda e oferta de divisas, passando a sofrer intervenções cada vez maiores do Banco Central. Como o câmbio é “o preço de uma moeda cotada em relação a outra”, quando a demanda por dólar é maior que a demanda por real, o preço do dólar sobe mais e isso caracteriza uma desvalorização do real. Quando o Banco Central passa a interferir na formação dos preços, os sinais de “abundância e escassez” ficam comprometidos (DE BOLLE, 2016, p. 207).

Em 2013 uma nova fase de política cambial foi iniciada, pois, aos poucos, as medidas regulatórias e de controle de capital foram sendo retiradas. As pressões para a desvalorização do real aumentaram ainda mais com a redução do afrouxamento monetário americano. Assim, a política cambial retirou as medidas regulatórias e de controle de fluxos de capitais que continham a valorização. A estratégia cambial passou a buscar o atenuamento da desvalorização

cambial anunciando, em agosto de 2013, leilões de câmbio, com venda de milhões de dólares no mercado de derivativos diariamente (MELLO; ROSSI, 2017, p. 18).

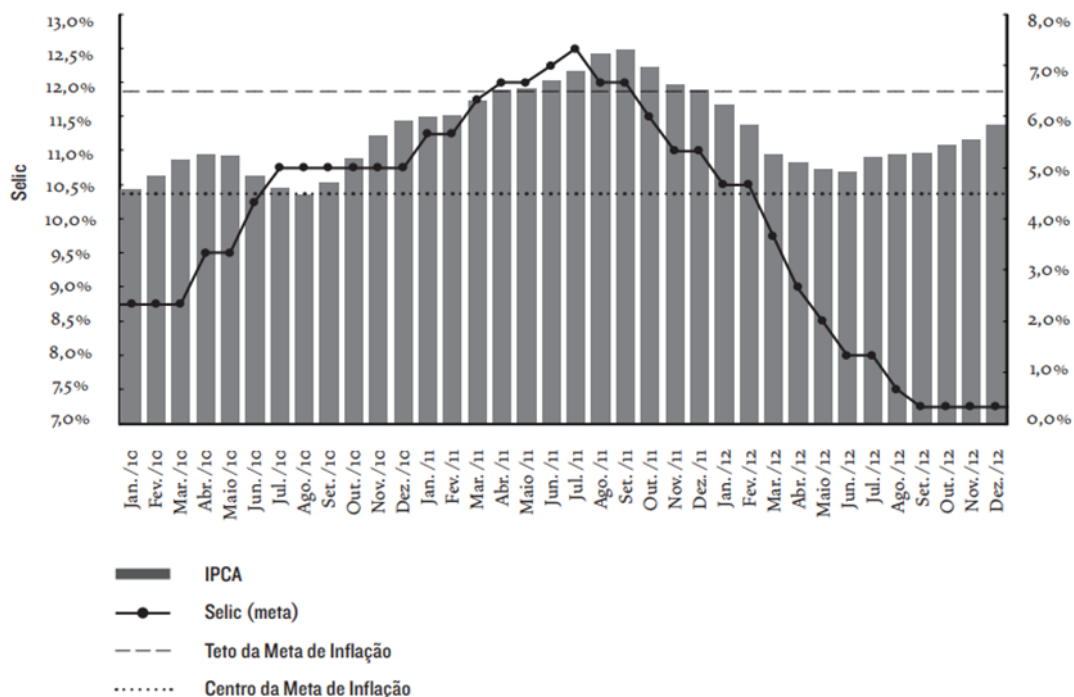
Portanto, embora o governo acreditasse que uma desvalorização cambial aumentaria as exportações e impulsionaria o crescimento industrial, essa medida não se mostrou suficiente, já que para competir com outros países e desenvolver novos setores exportadores, a desvalorização teria de ser muito maior do que estava disposto a fazer. Isso porque, as desvalorizações geram redução dos salários, reduzindo assim o poder de compra no curto prazo, e isso era incompatível com as ideias do governo. Somado a isso, a crise dos países da periferia europeia prejudicou o comércio internacional: “as exportações, que haviam crescido 11,7% em termos reais em 2010, cresceram apenas 4,8% em 2011 e 0,3% em 2012”. Portanto, a desvalorização não foi suficiente para fazer a diferença no desempenho exportador, pois as exportações brasileiras se concentram em produtos de demanda pouco elástica (CARVALHO, 2018, p. 62).

Assim, após passar por um período majoritariamente de valorizações, a política cambial caracterizou-se por uma desvalorização gradual que durou pouco tempo, como mostra o gráfico 2. Isso porque, a desvalorização cambial, tão almejada e vista como única forma de ajudar a indústria, passou a ser vista como uma ameaça à estabilidade inflacionária. O câmbio controlado foi revertido de vez com os ajustes promovidos por Joaquim Levy no início de 2015.

4.1.2 A Política Monetária

Vimos que ao longo do primeiro governo Dilma a tendência foi de desvalorização da taxa de câmbio via uma política cambial ativa. Diferente dos governos Lula, onde a valorização cambial serviu como instrumento de auxílio para o combate à inflação, durante o primeiro mandato de Dilma, a política de controle inflacionário se alicerçou sobre três instrumentos principais: represamento de preços administrados, tentativa de redução da taxa básica de juros e esforço coordenado dos bancos para redução dos *spreads* bancários.

Embora essas tenham sido as medidas monetárias que mais se destacaram, é importante lembrar que o primeiro semestre do Governo Dilma indicou um alinhamento com o que vinha sendo praticado no final do governo anterior: a prática de uma política monetária mais restritiva a fim de arrefecer a atividade econômica e conter a inflação. Ao invés de sobrecarregar a política de juros, a autoridade monetária, o Comitê de Política Monetária, optou por uma gradual elevação da meta de juros ao longo dos cinco primeiros meses de 2011, como aponta o gráfico 3.

Gráfico 3 – Evolução da meta Selic e IPCA – Variação acumulada em 12 meses

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: Grupo de Conjuntura - Fundap.

Para potencializar o aumento gradual da taxa de juros Selic, optou-se pelo controle dos fluxos de capitais por meio da elevação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre operações de crédito para pessoas físicas. Acreditava-se que esse controle de capitais diminuiria o impacto do aumento da diferença entre taxa de juros real e taxa de câmbio real que, em queda (apreciação cambial), afetava a competitividade dos produtos domésticos. Até esse momento o governo deu continuidade em medidas que favoreciam a acumulação bancária e financeira.

O agravamento do cenário internacional decorrente da crise do euro, a desaceleração da atividade econômica do Brasil e avalanche de liquidez decorrente das altas taxas de juros internacionais trouxeram à tona o cenário perfeito para a execução de medidas anticíclicas, isto é, medidas que modificaram a política macroeconômica liberal herdada do governo FHC. As mudanças internacionais ofereceram um contexto que seria o ideal para que Dilma transformasse a função da taxa de juros, que era utilizada somente para conter inflação desde o estabelecimento do tripé macroeconômico: Dilma poderia colocar em prática uma estratégia de política monetária que incentivasse o investimento produtivo.

Mas antes de continuar nossa discussão sobre a taxa de juros, é importante considerar (e responder) a pergunta que o leitor deve estar se fazendo: se para esse governo o papel da taxa de juros ia muito além do controle inflacionário, quais seriam as ferramentas auxiliares nesta para que houvesse controle dos preços?

Pois bem, como vimos ao longo desta tese, o controle inflacionário desde o estabelecimento do tripé macroeconômico, em 1999, era realizado via taxa de câmbio, mas Dilma optou pelo manejo dos preços administrados. Vimos que a política cambial, ao invés de ser direcionada ao controle inflacionário, direcionou-se para contenção dos ciclos de liquidez internacional e redução da ameaça de competitividade.

A resolução para lidar com a inflação foi a administração de alguns preços que tinham impactos no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), destacando-se a energia elétrica e os derivados do petróleo (GIAMBIAGI, 2016, p. 253-254). O governo reduziu para zero a alíquota da Contribuição no Domínio Econômico (Cide), imposto que incide sobre a comercialização do diesel e da gasolina. Houve também, a renovação e prorrogação da Medida Provisória nº 579, que extinguiu os encargos da conta de luz, reduzindo as tarifas para os consumidores residenciais, industriais e comerciais. Os preços foram monitorados entre meados de 2011 e meados de 2013, quando a crise energética interrompeu a política de controle de preços do setor de energia. Essas decisões, no entanto, não foram capazes de gerar uma competitividade eficaz para a indústria e causaram prejuízos nas distribuidoras de energia que precisaram ser cobertos pelo Tesouro Nacional. Posteriormente, em 2015, os preços administrados passaram a ser desconsiderados e acabaram.

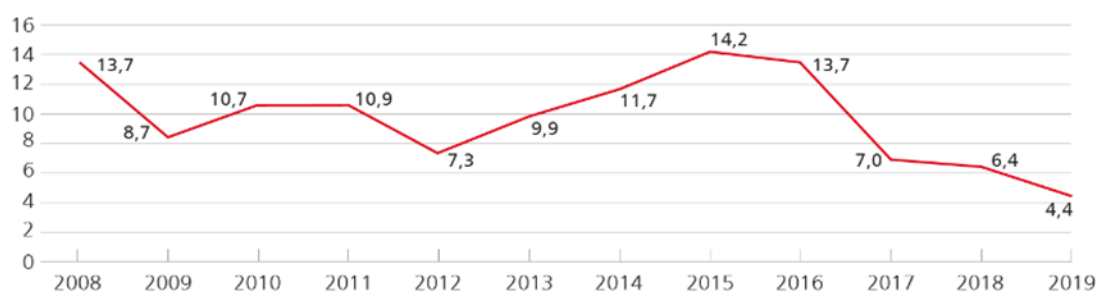
Posto isso, podemos voltar a discutir o papel da taxa de juros ao longo deste novo governo. Em agosto de 2011, o Banco Central iniciou a redução da taxa de juros Selic, ação que segundo o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, consistia em uma mudança fundamental e necessária para que se criasse uma “economia sólida e com baixo risco” (SINGER, 2015, p. 43). A ideia por trás dessa redução de juros era ir além do seu uso para controle inflacionário; almejava-se, a partir dela, criar uma estratégia de incentivo ao investimento produtivo por meio da redução de custos de crédito e reduzir os custos de oportunidade para esse tipo de investimento. A ideia do Governo Federal era que essa redução chegasse a patamares próximos aos internacionais numa tentativa de diminuir a entrada de capital especulador estrangeiro para também fortalecer a tentativa de desvalorização do real.

Essa postura foi viabilizada por ações complementares como a mudança nas regras da poupança. A ideia era mudar as regras para que os recursos não migrassem dos fundos de investimento para a poupança, mas para reativação da demanda privada. Outra medida de

destaque foi a redução da alíquota de IOF sobre operações de crédito ao consumo (CAGNIN et. al, 2013, p. 173-174).

Entre agosto de 2011 e abril de 2013 a taxa básica de juros, que era cerca de 12,5% ao ano, passou para 7,25% ao ano, “o valor mais baixo desde sua criação em 1986” (SINGER, 2015, p. 43). Isso pode ser observado na Figura 7

Figura 7 – Evolução anual da taxa Selic ao ano (%)



Fonte: Banco Central do Brasil. Tribunal de Contas da União.

As consequências dessa redução, segundo Singer (2015, p. 43), fizeram o Brasil atingir níveis de juros tão baixos como países avançados

Considerando-se a inflação de 6,59%, acumulada em doze meses, o juro real chegou a menos de 1% ao ano (0,619%, precisamente) no final do ciclo. De campeão mundial de juros, o Brasil passou a ter “níveis considerados baixos”, compatíveis com os praticados nos centros capitalistas avançados.

Essa tentativa de flexibilização da política macroeconômica por meio da redução da taxa básica de juros não se sustentou por muito tempo. A partir de setembro de 2012 o aprofundamento da desaceleração da atividade econômica e as pressões inflacionárias (IPCA acumulado do ano de 5,8% contra a meta de 4,5% a. a.) contribuíram para que a meta da taxa Selic se mantivesse inalterada até março de 2013.

Para que o Banco Central conseguisse, em meio a esse cenário, “normalizar o custo do crédito” (CARVALHO, 2018, p. 65) e seguir com a redução da taxa Selic, a atitude tomada pelo Poder Executivo foi pressionar, por meio dos bancos públicos, os bancos privados a baixarem os *spreads* bancários para que os empresários tivessem acesso a um crédito mais barato. Dilma tornou essa ideia oficial em maio de 2012. Essa medida foi eficaz para reduzir os custos de crédito para pessoas físicas e jurídicas até a reversão da política monetária, em 2013. Os bancos públicos, além de aumentarem sua participação no mercado de crédito,

principalmente via crédito habitacional, aumentaram o financiamento do setor privado ao oferecer juros subsidiados.

O resultado, no entanto, não foi favorável ao objetivo que desejava alcançar, isto é, não houve expansão da capacidade produtiva porque não havia nenhuma perspectiva de vendas em conjunto com a necessidade de cumprir os compromissos de endividamento já realizados anteriormente. Ao invés de impactar a taxa de investimento e, conseqüentemente no PIB, impactou negativamente o resultado fiscal devido aos altos custos dos subsídios.

A redução da taxa de juros, por sua vez, impactou negativamente a rentabilidade financeira das empresas, que reinvestiam seus lucros em títulos públicos; do setor financeiro, que dependia de altas taxas de juros para obter alta rentabilidade com baixo risco; e dos setores empresariais financeirizados, que se sentiam prejudicados pela redução da rentabilidade dos títulos públicos.

Neste cenário, Dilma foi conquistando cada vez mais a insatisfação dos investidores financeiros, além de enfrentar uma pressão inflacionária na qual o IPCA acumulava próximo ao teto superior da meta. A isso se juntou a insatisfação dos economistas neoliberais e da imprensa; e ainda, a insatisfação dos movimentos sociais que reivindicavam melhorias no transporte, educação e saúde. Diante de toda essa pressão, Dilma cedeu às pressões conservadoras e desistiu da flexibilização da política macroeconômica neoliberal a partir de abril de 2013, quando o Banco Central intensificou a elevação da taxa de juros Selic, como mostra a Figura 7.

Muitas são as hipóteses sobre as falhas dessas políticas, dentre elas, o contexto adverso da economia externa; efeitos defasados das medidas praticadas primeiro semestre de 2011; empresários com expectativas cada vez mais deterioradas; estado enfrentou dificuldades para deslançar investimentos em infraestrutura; juros altos; câmbio valorizado; produtividade do trabalho ineficiente; baixo nível de investimento.

Reeleita em outubro de 2014, Dilma deu início a um novo governo, a partir de janeiro de 2015, marcado pelo aprofundamento da política recessiva e baseada na austeridade. A política de estabilização de Joaquim Levy fez uso das altas taxas de juros para lidar com o processo inflacionário. No entanto, sua maior preocupação era realizar um ajuste fiscal que conferiu a ele o termo “mãos de tesoura”. Não houve um pacote de pacotes econômicos, mas um conjunto de medidas em que a preocupação fulcral era arrumar as contas públicas e estancar o déficit orçamentário.

4.1.3 A política fiscal

O ano de 2011 começou audacioso em relação às metas fiscais, pois Dilma assumiu compromisso com uma contração que muito impactou os investimentos públicos. Após o resultado primário do setor público de 2011 superar a meta estabelecida, Dilma adquiriu uma percepção de que a economia estava crescendo acima do potencial, o que poderia resultar em um superaquecimento (MELLO; ROSSI, 2017, p. 9-10). Preocupada com o aumento da inflação e do déficit externo, promoveu um ajuste fiscal que reduziu o ritmo do crescimento dos gastos públicos, como mostra a Tabela 7: as despesas primárias do Governo Central que eram 17,2 % do PIB em 2010, passaram para 16,8 %, em 2011.

Tabela 7 - Despesas primárias do Governo Central (% do PIB) - Brasil - Anual, 2006-2014

Discriminação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Despesas primárias	17,5	17,2	16,8	17	17,3	18,2	19,6
Pessoal e Encargos	4,6	4,4	4,2	4	3,9	3,9	4
Transferência de renda às famílias	8,5	8,3	8,2	8,5	8,7	9	9,4
Benefícios da Previdência	6,8	6,6	6,5	6,6	6,7	6,9	7,4
Loas/RMV e Benefícios da Legislação	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
Abono/Seguro Desemprego	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8
Bolsa Família	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4
Despesas de Capital	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4	1
Investimento	1	1,2	1	1	1	1,1	0,8
Minha Casa Minha Vida	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4
Outras Despesas Correntes	3,3	3,3	3,2	3,3	3,5	3,9	5,3
Despesas obrigatórias	0,7	0,8	0,7	0,8	1	1,2	2,6
<i>Desonerações</i>				0	0,2	0,3	0,4
<i>Subsídios e subvenções</i>	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,9
Custeio com saúde	1,4	1,3	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4
Custeio com educação	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Custeio com C&T	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais. SPE Ministério da Fazenda (2016).

Embora 2011 tenha sido um período de política fiscal mais contida, após a rápida queda no ritmo de crescimento, o governo inaugurou, em 2012, um novo período de expansão fiscal, mas dessa vez, diferente dos governos Lula que optou por aumentar seus gastos via investimentos públicos, o governo de Dilma, a partir de 2012, visando como objetivo central melhorar a rentabilidade das empresas privadas como forma de incentivar os investimentos produtivos ofereceu suporte público ao investimento produtivo por meio da redução dos custos de produção via renúncias fiscais e subsídios creditícios em um cenário de manutenção de gastos sociais, principalmente com educação. Vejamos detalhadamente as ferramentas

utilizadas como suporte público ao investimento produtivo ao longo desse primeiro mandato de Dilma Rousseff.

O intuito principal das desonerações tributárias era estimular as empresas a realizarem investimentos e, assim, gerarem empregos. O Plano Brasil Maior contou com as primeiras medidas de desoneração tributária prevendo “redução de IPI sobre máquinas e equipamentos, materiais de construção, caminhões e veículos, a concessão de créditos tributários para exportadores e a chamada desoneração da folha de pagamentos” visando incentivar os setores da economia nacional. Como a incerteza externa proveniente da crise europeia tornou a maioria das medidas insuficientes para a retomada dos investimentos, o governo procurou incentivar o consumo das famílias de baixa renda através da desoneração dos produtos da cesta básica, “redução de alíquotas do PIS/ Pasep, Cofins e do IPI de alguns alimentos e produtos de higiene pessoal” (CARVALHO, 2018, p. 69). Esse incentivo, porém, mostrou-se “somente um paliativo, uma dose de água com açúcar, não um potente antidepressivo” (BOLLE, 2016, p. 110).

Uniram-se às desonerações o barateamento e subsídios do crédito. Como já citado anteriormente, o governo federal realizou esforços para que a redução da taxa Selic, iniciada em 2011, chegasse ao mercado de crédito, e por meio dos bancos públicos, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, forçou os concorrentes privados a uma redução de seus *spreads*, “margem cobrada pelos bancos comerciais sobre os juros básicos da economia nas operações de crédito”, para que as empresas tivessem acesso ao crédito mais barato. No entanto, essa medida não resultou em uma expansão da capacidade produtiva; isso porque, “não havia qualquer perspectiva de aumentar as vendas” e já estava “difícil cumprir com as obrigações financeiras associadas ao endividamento do ciclo anterior” (CARVALHO, 2018, p. 77).

Além dessas desonerações, o governo expandiu os empréstimos do BNDES com juros subsidiados que resultaram no aumento dos custos sobre as finanças públicas. No caso das famílias, essa expansão do crédito se direcionou à área imobiliária através do Programa Minha Casa Minha Vida. Referente aos créditos direcionados às empresas privadas, mais uma vez, essa ferramenta se mostrou incapaz, já que poderia até “viabilizar as decisões de investimento já tomadas”, mas não era “capaz de criar uma decisão de investimento”. Além de prejudicar as contas públicas, obstrui os “mecanismos de transmissão da política monetária”, já que essas taxas subsidiadas fariam com que as elevações da taxa Selic pelo Bacen perdessem “parte de seu efeito sobre a inflação” justificando as altas taxas de juros no Brasil. Além disso, não houve “um desenho de política industrial” que direcionasse o crédito para setores estratégicos (CARVALHO, 2018, p. 80).

Essas medidas evidenciam que houve, a partir de 2011, um “abandono do investimento público como o pilar de crescimento” e o governo depositou todas as suas fichas no setor privado através dessas concessões, desonerações, subsídios. Por esse motivo, realizou concessões na área de infraestrutura que envolviam “transferência temporária para iniciativa privada de serviços que atendem ao público” através do Programa de Investimento em Logística (PIL) com objetivo de aumentar a participação dos investimentos privados na área de infraestrutura, reduzir tarifas e melhorar serviços (CARVALHO, 2018, p. 83-85).

Esse conjunto de políticas se estendeu para diversos setores da economia sem critérios rigorosos, gerando perdas na arrecadação federal. O grande erro foi que a “inclusão de setores pode ter resultado mais da influência dos grupos de alto poder econômico sobre poder público” que de “uma análise econômica das dificuldades enfrentadas em cada setor”. O resultado esperado não foi alcançado, muito pelo contrário, o investimento privado não cresceu no período: as empresas estavam buscando reduzir o grau de endividamento, a demanda não era crescente e a financeirização do setor produtivo (incerteza sobre a rentabilidade dos investimentos produtivos gera a busca por investimentos financeiros). Dilma esperava que as desonerações tributárias “estimulassem as empresas a realizar investimentos e gerar empregos”, mas os empresários utilizaram a política “para aumentar suas margens de lucro” fazendo com que a mesma funcionasse como uma “política de transferência de renda para os mais ricos” que contribuiu para deteriorar as contas públicas (CARVALHO, 2018, p. 72-74).

Foi justamente esse estímulo aos investimentos privados por meio, principalmente, de subsídios e desonerações que resultou em uma política fiscal expansionista entre 2012 e 2014. Porém, diferentemente do que poderia acontecer caso o foco tivesse sido os investimentos públicos, essas medidas foram pouco eficientes para expandir a demanda (CARVALHO, 2018, p. 87). Podemos destacar como pontos fundamentais resultantes dessas políticas, a ineficácia delas em gerar crescimento econômico e a geração de um aumento da dívida pública no final do primeiro governo de Dilma. Mas antes de entrar nos méritos e deméritos das medidas fiscais de Dilma, vale apresentar o debate que surgiu sobre sua condução.

Justamente pelo fato de entre 2011 e 2015 a condução da política fiscal aparecer como o centro do debate acerca da desaceleração da economia e da recessão, muitas foram as discussões em torno desse tema, o que resultou em duas interpretações cruciais e muito conhecidas entre os economistas acerca do período em questão: a tese do descontrole fiscal e a tese da inflexão fiscal.

Tabela 8 - Teses sobre a condução da política fiscal no Governo Dilma Rousseff (2011-2016)

	Receitas e Gastos Públicos	Efeito na Economia
Tese do descontrole fiscal	Descontrole dos gastos públicos	Afetou a expectativas dos agentes que decidiram reduzir seus investimentos
Tese da inflexão fiscal	Redução dos gastos públicos	Afetou a estratégia de crescimento puxado pela demanda doméstica

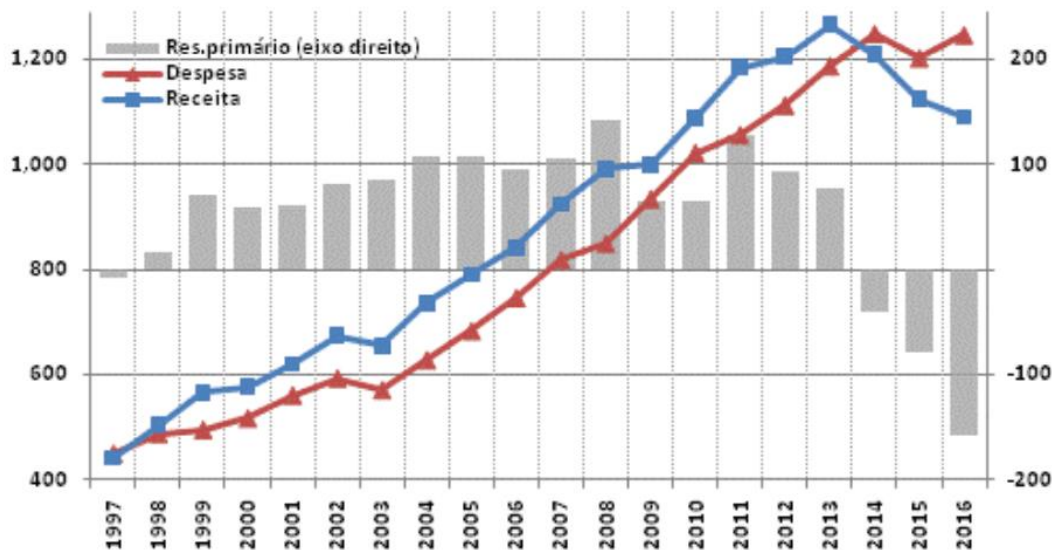
Fonte: elaborado pela autora.

A tese do descontrole fiscal afirma que a política fiscal expansionista produziu a crise fiscal e a desaceleração da economia. Defende que o governo Dilma usou de uma política econômica na qual o Estado tinha papel crucial na dinâmica de crescimento econômico e isso justificaria a prática desse tipo de política fiscal. O resultado foi um aumento dos gastos públicos e uma deterioração fiscal, com déficits primários crescentes e aumento da dívida pública. Com isso, a confiança dos agentes foi ficando cada vez mais abalada, reduzindo os investimentos e causando recessão (CHERNAVSKY; DWECK; TEIXEIRA; 2020, p. 812).

Chernavsky, Dweck e Teixeira (2020, p. 814-815) verificaram essa tese através de dados efetivos e provam que, na maior parte do governo Dilma Rousseff, as despesas primárias cresceram menos que em períodos anteriores e permaneceram estáveis como proporção do PIB. Portanto, a geração de déficit a partir de 2014 se atribui à desaceleração das receitas desde 2009 e a uma queda a partir de 2014. O que mostra que não houve foi uma aceleração das despesas.

Essas afirmações podem ser verificadas nos gráficos 4 e 5. O gráfico 4 evidencia que as despesas primárias cresceram continuamente de 1997 a 2014 - exceto em 2003; enquanto as receitas para custear o aumento das despesas também cresceram. O resultado foi uma geração contínua de superávit primário e redução da dívida pública.

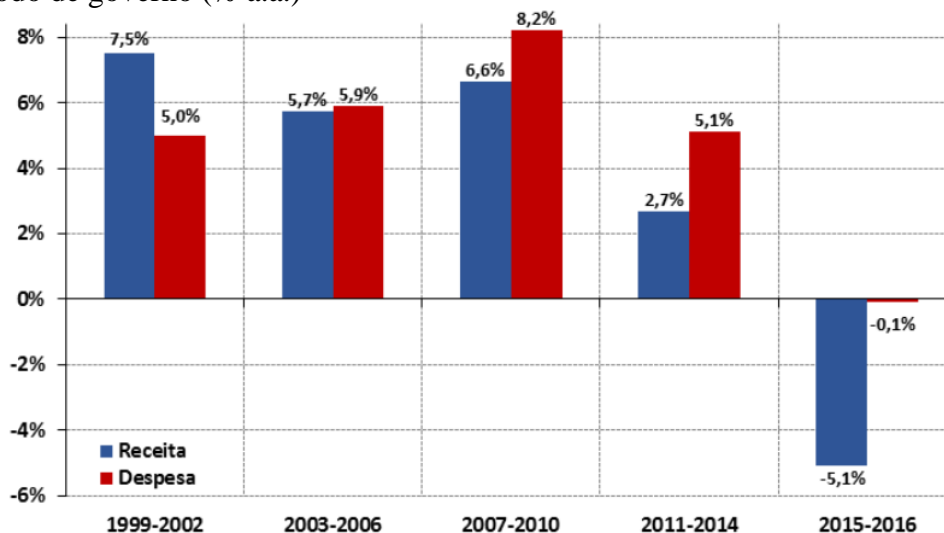
Gráfico 4 - Receitas, despesas e resultado primário ajustados do Governo Central (R\$ milhões de dez./2016)¹¹¹



Fonte: CHERNAVSKY; DWECK; TEIXEIRA, 2020, p. 814.

O gráfico 5, por sua vez, mostra que ao longo do primeiro governo Dilma - período no qual ocorreu uma acentuada crítica ao descontrole de gastos públicos - a taxa impedia o crescimento anual de gastos não disparou, foi inferior ao período do Primeiro e Segundo Governo Lula e se manteve igual a taxa do Segundo Governo FHC, que era de 5% a.a.

Gráfico 5 - Crescimento anual das receitas e despesas primárias ajustadas do Governo Central por período de governo (% a.a.)



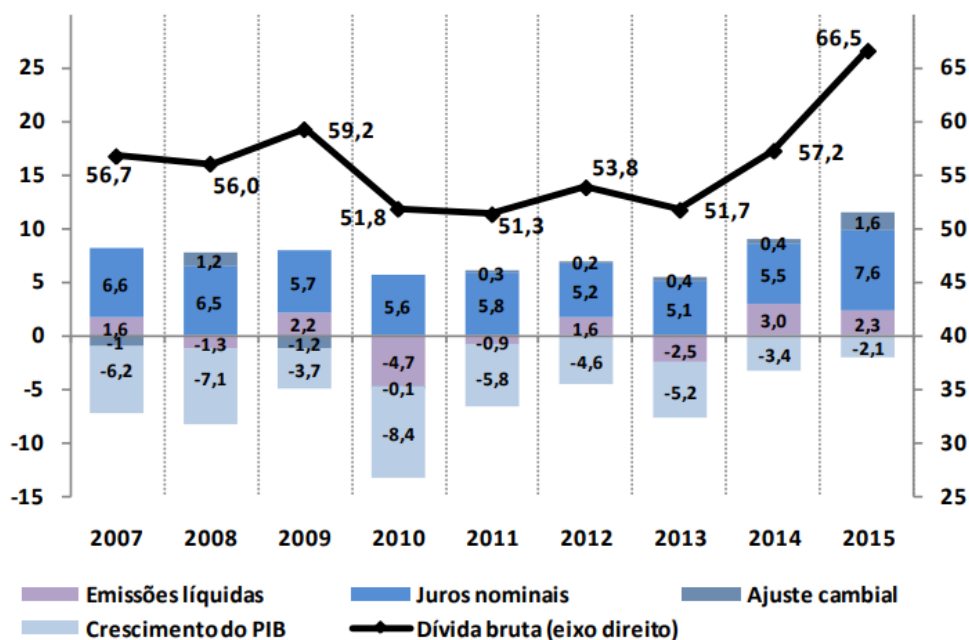
Fonte: CHERNAVSKY; DWECK; TEIXEIRA, 2020, p. 815.

¹¹¹ Os resultados foram ajustados, isto é, desconsideram o efeito de fatores de caráter excepcional e esporádico que não alteram a demanda.

Ainda observando o gráfico 5, podemos concluir que os gastos reais caíram em 2015 e que a despesa primária como percentual do PIB só aumentou a partir de 2014, mas muito mais pela retração do PIB e pela estagnação econômica.

O gráfico 6 mostra que quando analisamos a evolução da dívida pública bruta em relação ao PIB, percebemos que a maior contribuição para a geração de déficits primários procede do aumento de gastos financeiros com o pagamento de juros.

Gráfico 6 - Dívida bruta do Governo Central e fatores condicionantes de sua evolução (% do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil.

A apresentação destes dados mostra que o descontrole de gastos não ocorreu; que foi a queda das receitas, e não o crescimento de gastos, que explicou a deterioração do resultado primário; e que, por fim, a explicação para o crescimento da dívida pública foi o aumento do pagamento de juros (CHERNAVSKY; DWECK; TEIXEIRA, 2020, p. 816). Portanto, o aumento da dívida afetou a confiança dos agentes e o crescimento da economia.

A tese da inflexão, por sua vez, afirma que as decisões fiscais tomadas ao longo do governo Dilma tiveram “inspiração ortodoxa”. Acreditavam que houve uma queda de gastos, em especial gastos com investimentos públicos, que colocaram em xeque o modelo de crescimento impulsionado pela demanda que vinha sendo praticado desde o governo Lula, no qual o investimento público era peça central. Portanto, a queda de gastos entre 2011 e 2014

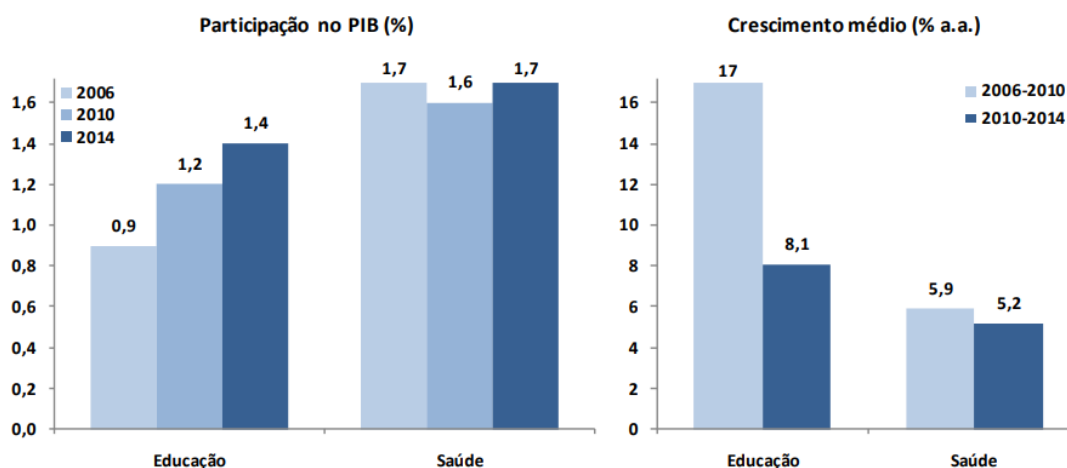
seria a principal responsável pela desaceleração e recessão econômica no país (CHERNAVSKY; DWECK; TEIXEIRA; 2020, p. 812).

É importante ressaltar, que alguns autores com vários pontos em comum com essa tese, como Gobetti e Orair (2015) afirmam que a desaceleração se deve não a uma redução de gastos públicos, mas a uma mudança na composição desses gastos que substituíram investimentos por desonerações e subsídios, elementos que teriam efeitos multiplicadores menores (CHERNAVSKY; DWECK; TEIXEIRA; 2020, p. 813).

Analisando a evolução dos principais componentes da despesa que são imprescindíveis para a estratégia de crescimento liderado pela demanda doméstica, percebe-se que não houve uma prociclicidade da política fiscal entre 2011 e 2014; isto é, não houve um contracionismo fiscal neste período. Esses componentes consistem em políticas de transferência de renda, política de salário mínimo, gastos com bens públicos (aqui, saúde e educação), investimento em infraestrutura, e reequilíbrio da estrutura tributária.

Os dados, que serão apresentados na seção 3.3, evidenciam que até 2014 não houve nenhuma mudança de direção nos gastos com as políticas de transferência de renda e salário mínimo. Pelo contrário, os dados mostram uma expansão dos gastos nessas áreas, ao menos até 2014. Os recursos destinados às áreas de saúde, educação, desenvolvimento social e ciência e tecnologia, por sua vez, também permaneceram recebendo uma quantidade crescente de recursos do governo, mesmo que em um ritmo inferior e mais moderado que o Governo Lula, como mostra a Gráfico 7. Portanto, parece incorreto afirmar que houve uma inflexão contracionista nos grupos de gastos com serviços essenciais ao longo do Governo Dilma.

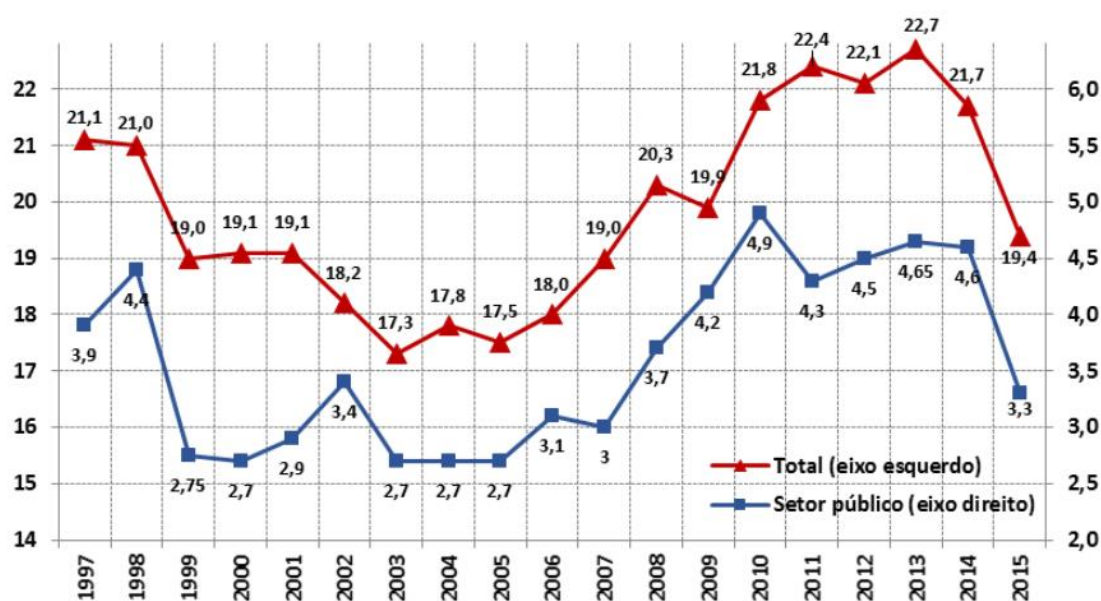
Gráfico 7 - Participação do PIB e crescimento médio anual dos gastos em saúde e educação do Governo Federal



Fonte: SIAFI.

Referente aos investimentos públicos, o gráfico 8 mostra que entre 2011 e 2014, os investimentos públicos não despencaram em comparação ao período que abrange entre 1999 a 2010 mesmo que tenham perdido o ritmo que haviam conquistado entre 2007 e 2010. Isso porque, houve uma tentativa deliberada do governo de substituir os investimentos públicos por investimentos privados, a perda da capacidade estatal de elaborar e selecionar projetos, e a mudança de patamar da tributação.

Gráfico 8 - Investimento total e do setor público (% do PIB)



Fonte: CHERNAVSKY; DWECK; TEIXEIRA; 2020, p. 820.

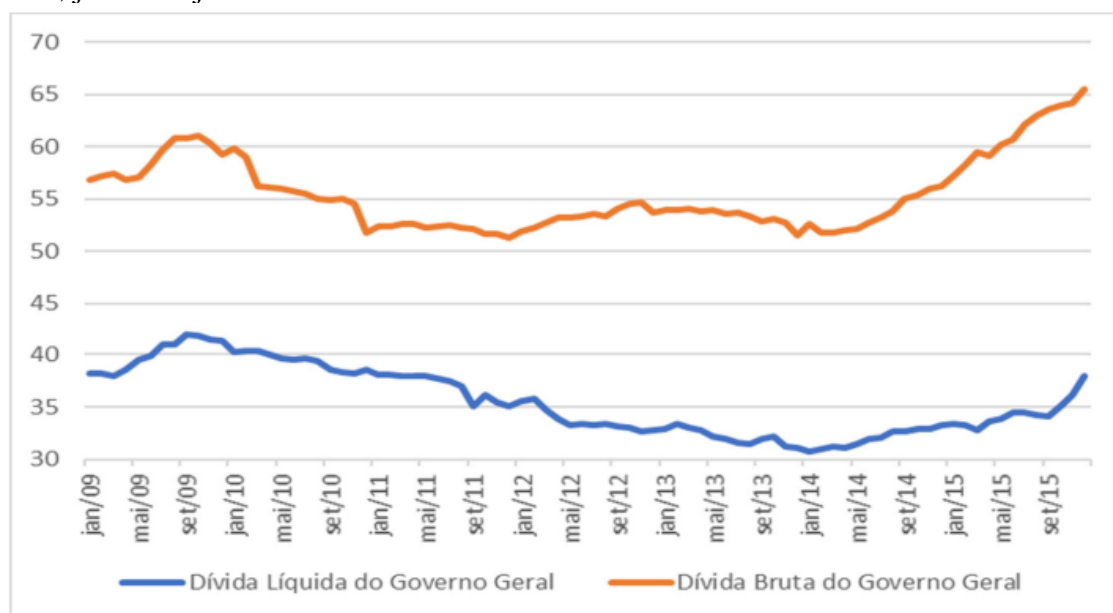
Portanto, os dados apresentados evidenciam que é difícil afirmar que houve uma inflexão contracionista até 2014. Não houve ao longo do governo Dilma grandes inflexões em relação ao governo Lula que pudessem justificar a recessão iniciada a partir de 2015. Embora o governo tenha implantado um ajuste em 2011, essa tentativa rapidamente se reverteu e os gastos mantiveram o crescimento mesmo que em ritmo menos acelerado. O que, de fato, alterou-se, foi a composição desses gastos públicos: aumento de subsídios e desonerações e uma ausência de resposta do setor industrial a esses estímulos (CHERNAVSKY; DWECK; TEIXEIRA; 2020, p. 822).

Assume-se nesta tese que a deterioração dos gastos fiscais se encontra no comportamento da receita, do que da expansão das despesas. Segundo a Receita Federal do Brasil, entre 2011 e 2015 as novas desonerações somaram R\$342,340 bilhões.

A tabela 7 evidencia que o tamanho do gasto público não mudou entre 2011 e 2014. O que mudou, de fato, foi a composição desse gasto: gastos com desonerações, subsídios e subvenções. A política fiscal serviu, assim, como “mecanismo de apoio à rentabilidade do investidor privado e como instrumento de controle de preços de alguns bens duráveis e produtos básicos” (MELLO; ROSSI, 2017, p. 13).

A dívida pública do governo, por sua vez, apresentou um padrão estável até meados de 2014, como mostra o gráfico 9. Observa-se que ao longo do primeiro governo Dilma a dívida pública permaneceu entre 50% e 56%, crescendo somente a partir de 2014. Já a dívida líquida do Governo caiu ao longo do primeiro mandato de Dilma, crescendo de maneira mais significativa apenas em meados de 2015.

Gráfico 9 - Dívida Líquida do Governo Geral e Dívida Bruta do Governo Geral (% PIB), Brasil, jan./09 – jan./2016



Fonte: Mello e Rossi, 2017, p. 14.

Assim, a política fiscal do primeiro governo Dilma aumentou seus gastos com subsídios, desoneração e concessões, como aponta a tabela 7; dito da melhor maneira, o governo reduziu a arrecadação pública. Isso evidencia uma mudança na composição dos gastos do governo que resultou em uma deterioração dos resultados fiscais cada vez maior.

Esse aumento da dívida pública passou a ser confundido com “a defesa de um Estado menor, que se tornou também a própria agenda de crescimento econômico”. Porém, “não está associado a um aumento do tamanho do Estado” e muito menos devido à “gastança” e “distribuição de renda” (CARVALHO, 2018, p. 94-96). Embora tenha ocorrido um aumento das despesas com benefícios sociais (aposentadorias, pensões, seguro-desemprego, Bolsa

Família, etc.) e valorização do salário mínimo, não foram esses gastos, que inclusive não cresceram mais no governo Dilma do que nos governos anteriores, responsáveis pela queda do resultado primário do governo, mas as “despesas com subsídios e o crescimento menor das receitas” (CARVALHO, 2018, p. 89).

A partir de 2015, a proposta de Joaquim Levy era a geração de superávit primário de 1,2% do PIB - e ao menos, 2% do PIB em 2016 - via aumento de impostos, corte de investimentos públicos, corte de direitos sociais e corte das despesas de custeio. A urgência desse ajuste também encontrava amparo no diagnóstico da causa da inflação naquele momento: o excesso de demanda e, com o corte nos gastos públicos, seria possível diminuir a demanda. Além disso, o ajuste fiscal tornaria possível manter a relação dívida pública/PIB em patamares que mostrassem que o Brasil tinha condições de pagar seus compromissos.

E política visava através da recessão atingir o equilíbrio das contas públicas e externas, e da inflação. A lógica da recessão funcionava da seguinte forma: o nível de empregos e dos salários caíam e os interesses dos rentistas se mantinham sem prejuízos.

Em julho de 2015, no entanto, a equipe econômica precisou rever a meta de superávit primário daquele ano para 0,15% do PIB e admitiu, ainda, que havia possibilidade de terminar o ano com um déficit de até R\$ 26,4 bilhões. Além disso, Dilma permitiu que o Ministro do Planejamento na época, Nelson Barbosa sabotasse o ajuste fiscal encaminhando ao Congresso “uma proposta orçamentária para 2016 em que consagraria o déficit, não o superávit” (DE BOLLE, 2016, p. 229). Assim, ao invés de termos superávit primário, tínhamos uma meta negativa. Isso se juntou aos decretos metidos pela presidência que autorizam despesas adicionais incompatíveis com a alteração fiscal que havia sido enviada ao Congresso.

Levy se negava a aceitar um orçamento deficitário e insistiu a ponto de convencer a presidente a se comprometer com um superávit ambicioso em 2016, a fim de recuperar a confiança dos investidores. Meses depois, o governo volta atrás e reconhece a queda súbita das receitas que tornaria impossível alcançar a meta ambiciosa que traçaram.

No final de 2015, Dilma nomeia Nelson Barbosa com o novo nome da Fazenda: “ano novo, ministro novo. Ministro novo, problemas velhos. Problemas velhos, teses erradas. Conclusão: nada de novo.” (DE BOLLE, 2016, p. 243). Barbosa ressuscitou a banda cambial ao admitir uma banda de variação ao invés de uma meta para o déficit público. Essa banda de variação poderia sofrer ajustes, o que foi visto como descompromisso fiscal que ocasionaram rebaixamento da credibilidade do Brasil no cenário mundial.

4.1.4 Algumas Considerações

A flexibilização do chamado “tripé” macroeconômico, principalmente no primeiro governo Dilma, foi alvo de críticas dos economistas ortodoxos que afirmavam que qualquer tentativa de alteração resultaria em “populismo” ou “aventura irresponsável”. As medidas fiscais, cambiais e monetárias desse tripé consistem em um regime de política econômica “compatível com a arquitetura institucional que reproduz as condições macroeconômicas e estruturais da acumulação bancária e financeira” (BRUNO, 2021, p. 529).

A NME começou a dar indícios de que seria desmontada, no âmbito monetário e cambial, no segundo trimestre de 2013, como apontado por Prates e Paula (2017, p. 204)

(...) em abril, o BCB voltou a aumentar gradual e continuamente a meta da taxa de juros básica; e, em junho, as regulações sobre os fluxos de capitais e os derivativos cambiais foram retiradas, diante da deterioração das condições de liquidez internacional após a sinalização do *Federal Reserve* (Fed) de que iniciaria o desmonte da política de afrouxamento quantitativo no segundo semestre daquele ano (o chamado *tapering*).

A guinada só ocorreu, de fato, com o início do segundo mandato de Dilma Rousseff, quando a política econômica adotou uma postura ortodoxa, na tentativa de atingir um objetivo maior: implementar o ajuste fiscal por meio de cortes dos gastos públicos. Acreditava-se que assim, a confiança nos agentes privados seria retomada, dando início a recuperação da economia brasileira. Assim, o governo se comprometeu com um superávit primário de 1,2% do PIB, além de adotar medidas de contingenciamento no orçamento (PRATES; FRITZ; PAULA, 2017, p. 204).

No entanto, esse esforço fiscal se tornou insuficiente diante da queda das receitas fiscais em 2015; e isso ocasionou a revisão incessante das metas do Ministério da Fazenda. Em 2016, Nelson Barbosa defendeu que seu maior desafio era criar uma estratégia para alcançar a consolidação fiscal e reverter a ascensão da despesa pública. Para isso, criou uma agenda que visava “estabelecer um limite para o crescimento das despesas correntes e de pessoal do governo; desvincular parte da arrecadação tributária; simplificar o sistema tributário; e adotar uma reforma da previdência” (PRATES; FRITZ; PAULA, 2017, p. 204).

Nomeado em meio a um cenário de crise política, Barbosa não conseguiu aprovar nada no congresso e só serviu para segurar as pontas antes do afastamento de Dilma para que o processo de impeachment acontecesse. Podemos concluir que o Ministério de Barbosa foi o ministério da crise anunciada. Por isso, embora esta tese considere os dois governos de Dilma (o segundo, interrompido pelo *impeachment*), sabe-se que o 1 ano e meio do segundo governo

foi muito mais uma resposta desesperada aos resultados obtidos ao longo do primeiro governo que uma estratégia deliberada e planejada de Dilma Rousseff.

4.2 A POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO DILMA: O PLANO BRASIL MAIOR (PBM)

Essa seção tem o objetivo de apresentar a política industrial do Governo Dilma. Ao longo dela, o leitor perceberá que embora a intenção fosse erguer um projeto nacional de cunho desenvolvimentista que fornecesse a fórmula da condução do desenvolvimento, o contexto de pensamento fragmentado e difuso impediu seu estabelecimento completo. Portanto, no final das contas a política industrial de Dilma só introduziu uma das peças básicas de uma estratégia de desenvolvimento.

Considerar-se-á que a definição de política industrial “pressupõe ações governamentais que encaminhem empresas, indústrias e setores da economia para direções, desafios e possibilidades que não alcançariam naturalmente seguindo as livres leis do mercado” (BOCCHI; BORGES, 2018).

Após um longo período sem políticas industriais, os governos petistas de Lula e Dilma retomaram esse tema através de três programas que tinham como principal objetivo a retomada industrial. Esses governos oscilaram entre dois tipos de estratégia: uma que priorizava setores de alta tecnologia; e outra que selecionava os campeões nacionais em setores com vantagens comparativas e que setores prejudicados pela concorrência externa (ALMEIDA; NOVAIS, 2014).

O Governo Lula deu início a uma retomada nesta área já em 2004, através da criação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que objetivava reduzir a vulnerabilidade das exportações agregando inovação. Em 2004, as melhoras dos termos de troca passaram a gerar superávits comerciais impulsionando uma mudança de prioridades. Essa mudança de prioridades foi considerada e, em 2008, o governo lançou a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) na qual, aproveitando-se do sólido econômico, estabeleceu metas ambiciosas de crescimento econômico e de investimento produtivo no mercado interno; além de visar um aumento das exportações no comércio mundial (BRUNO, 2021, p.521-522).

Em agosto de 2011, foi a vez do lançamento do Plano Brasil Maior, que se beneficiou dos resultados obtidos ao longo dos governos Lula e nasceu da deterioração do cenário mundial e suas crises. Segundo a Nota Técnica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), publicada em agosto de 2011, o principal desafio do Brasil naquele momento era continuar crescendo economicamente e com justiça social; e o Plano

Brasil Maior foi uma resposta a esse desafio. Isso porque, o país vinha crescendo e, pela primeira vez na história, com distribuição de renda e inclusão. Como mostrou o Relatório (DIEESE, 2011, p.9):

O Brasil cresceu como nunca. Cresceu para todos, com distribuição de renda e inclusão. Em apenas oito anos, gerou 15 milhões de postos de trabalho; fez emergir uma nova classe média, formada por quase 40 milhões de brasileiros e brasileiras que melhoraram de vida; criou uma sólida economia interna, que resistiu a mais grave crise internacional dos últimos 80 anos; tornou-se referência para o mundo inteiro, ao harmonizar crescimento econômico e justiça social.

Ao longo do governo Dilma o Plano Brasil Maior sofreu mudanças conforme as condições econômicas mudavam. O contexto influenciou diretamente os planos do Governo Dilma, que foi contido por um regime de acumulação repleto de restrições estruturais e com uma macroeconomia submissa e subordinada aos interesses do setor bancário e financeiro. Esse tipo de regime de acumulação “por natureza, aprisiona o Estado e as finanças públicas aos seus objetivos de revalorização rentista-financeira”. A eficiência da política industrial era prejudicada pelo regime de “câmbio flutuante com viés de apreciação real” e “níveis exorbitantes de taxas de juros” (BRUNO, 2021, p. 522).

O PBM foi a prova de que o governo acreditava e defendia a importância de uma política industrial ativa para o desenvolvimento do país. Ativa, pois caberia ao Estado o papel de indutor, orientador, regulador e financiador da industrialização. O foco era incentivar os investimentos e a inovação com o intuito de aumentar a produção e conquistar a competitividade da indústria nacional no mercado interno e externo (DIEESE, 2011, p. 2).

Como já dito anteriormente, tratava-se de uma política industrial de continuidade e aprofundamento dos programas anteriores, PITCE (2003-2007) e PDP (2008-2010), que se organizou em ações sistêmicas e setoriais (TEIXEIRA; RAPINI; SZAPIRO, 2017, p. 5).

As medidas visavam um salto tecnológico para que o Brasil continuasse crescendo, dessa vez, com uma oferta de empregos mais qualificados. Basicamente elas consistiam em três partes: comércio exterior; defesa da indústria e do mercado interno; e estímulo ao investimento e à inovação. De maneira geral, essas medidas compreendem

Desonerações tributárias. Financiamento à inovação. Aplicação de recursos em setores de alta e média-alta tecnologia. Fortalecimento das micro, pequenas e médias empresas inovadoras. Criação de programa para qualificação de mão de obra. Desoneração, financiamento e garantias para as exportações. Preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais nas compras governamentais. Financiamento de projetos que reduzam as emissões de gases de efeito estufa (DIEESE, 2011, p. 9).

As ações sistêmicas buscavam resolver as mazelas gerais e aumentar a eficiência da indústria e foram divididas em três partes: “(i) redução dos custos dos fatores de produção e oferta de crédito para investimento; (ii) promoção e defesa comercial; (iii) apoio à inovação e defesa do mercado interno” (TEIXEIRA; RAPINI; SZAPIRO, 2017, p. 5). As ações setoriais, por sua vez, foram direcionadas ao Setor de Mecânica, Eletrônica e Saúde; Sistemas produtivos intensivos em escala; Sistemas produtivos intensivos em trabalho; Sistemas Produtivos do agronegócio Comércio, Logística e Serviços (ABDI, 2013).

O esboço do Plano destacou a desoneração dos investimentos e das exportações; a ampliação e simplificação do financiamento ao investimento e às exportações; o aumento de recursos para inovação; o aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação; os estímulos ao crescimento de micro e pequenos negócios; o fortalecimento da defesa comercial; a criação de regimes especiais para agregação de valor e de tecnologia nas cadeias produtivas; e a regulamentação da lei de compras governamentais para estimular a produção e a inovação no país (DIEESE, 2011, p. 4).

A tabela 9 resume essas medidas e os meios pelos quais se pretendia realizar cada uma delas através do Plano Brasil Maior

Tabela 9 – As principais áreas as medidas de cada uma delas no Plano Brasil Maior

Áreas	Comércio Exterior	Indústria e Mercado Interno	Investimento e Inovação
Medidas	<ul style="list-style-type: none"> ○ Desoneração das exportações; ○ Defesa comercial; ○ Financiamento e garantia para as exportações; ○ Promoção comercial. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Desoneração da folha de pagamento nos setores intensivos em mão-de-obra (confeções, calçados e artefatos, móveis e software; ○ Regime especial setorial; ○ Compras governamentais; ○ Harmonização de políticas de financiamento através de acordo entre bancos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Desoneração tributária; ○ Financiamento ao investimento; ○ Financiamento à inovação; ○ Marco legal da inovação.

Fonte: elaborado pela autora a partir do Plano Brasil Maior.

O mapa estratégico do Plano Brasil Maior elencou suas principais metas partindo da posição base, em 2010, e os resultados aos quais se pretendia chegar. A ideia, basicamente, consistia em inovar e investir para aumentar a competitividade, obter um crescimento sustentável e melhor a qualidade de vida da população. A tabela 8 apresenta, detalhadamente, tais metas:

Tabela 10 - Metas estratégicas do Plano Brasil Maior

	Estatística de base	Meta (2014)	Real (2014)
Diversificar as exportações tornando a participação do país no comércio internacional mais ampla	1,36%	1,6%	1,20
Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias: aumentar Valor da Transformação Industrial/ Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados a energia	64,0% (2009)	66,0%	não disponível
Ampliar acesso a bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso à banda larga (PNBL)	13,8 milhões (2010)	40 milhões de domicílios	24 milhões de domicílios
Ampliar valor agregado nacional: aumentar Valor da Transformação Industrial/ Valor Bruto da Produção (VTI/VBP)	44,3(2009)	45,3%	44,20%
Elevar % da indústria intensiva em conhecimento: VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia/VTI total da indústria	30,1% (2009)	31,5%	29,80%
Fortalecer as MPMEs: aumentar em 50% o número de MPMEs inovadoras	37,1 mil (2008)	58,0 mil	45,8 mil
Produzir de forma mais limpa: estimativa a preços de 2010) diminuir consumo de energia por unidade de PIB industrial	150,7 tep/ R\$ milhão (2010)	137,0 tep/ R\$ milhão	160,6 tep/R\$ milhão
Ampliar o investimento fixo em % do PIB	18,4% (2010)	22,4%	19,90%
Elevar dispêndio empresarial em P&D em % do PIB (Meta compartilhada com Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia - ENCTI)	0,59% (2010)	0,90%	0,80%
Aumentar qualificação de RH	53,7% (2010)	65%	54,81%

Fonte: Plano Brasil Maior e Cardoso da Silva (2020).

Embora o Plano Brasil Maior tenha reforçado a inovação na agenda do governo e mostrado a relevância de uma política industrial, houve uma defasagem entre o conjunto de medidas anunciadas e o conjunto de medidas realizadas (SCHAPIRO, 2013, p. 24).

As medidas anunciadas, intituladas por Schapiro (2013, p. 28) como “PBM *in books*”, propunha uma política industrial “transformadora e interativa”, estruturando-se de maneira a institucionalizar as interações público-privadas e transformar a estrutura produtiva.

No entanto, quando se observa a real dimensão do plano, percebe-se um distanciamento das medidas anunciadas. As medidas anunciadas, até outubro de 2012, mostraram estar mais voltadas a “propiciar uma eficiência do tipo *ricardiana* do que de tipo *schumpeteriana*”. Os instrumentos, que se concentraram nos campos fiscal, financeiro e institucional¹¹², não beneficiaram, em sua maioria, nenhum setor especial, pelo contrário, apresentaram um caráter sistêmico, isto é, corretor de falhas de mercado e de governo. Como aponta a tabela 9, 51% desses instrumentos foram aplicados em setores não específicos (SCHAPIRO, 2013, p. 29)

Tabela 11 – Concentração e distribuição das medidas¹¹³ do Plano Brasil Maior por Setor Industrial

Setores Industriais	Tipo de Competição	% dos instrumentos aplicados no setor	Medidas fiscais e tarifárias	Medidas financeiras	Medidas institucionais
Setor Tradicional Indústria de manufaturados de menor conteúdo tecnológico	Qualidade do produto	8%	3	2	1
Setor de Commodities Indústria de produtos padronizados e produzidos em escala	Preço	10%	3	4	1
Setor Difusor de Progresso Técnico Indústria de bens de capital, microeletrônicos, etc.	Inovação	15%	4	7	1

Fonte: elaborado pela autora a partir das informações de Schapiro (2013) e Kupfer.

¹¹² “As medidas fiscais são as de caráter tributário (reduções ou isenções de tributo ou administração das tarifas de importação); as medidas financeiras são as que envolvem aportes de recursos públicos (como desembolsos do BNDES ou da FINEP) e as medidas institucionais são aquelas relativas a leis, regras, convênios interministeriais e reorganizações de carreiras públicas” (SCHAPIRO, 2013, p. 28-29).

¹¹³ O PBM possuiu 69 medidas. No entanto, algumas medidas beneficiaram mais de um setor. Por isso, na Tabela, o número total de medidas é 80.

Tabela 11 – Concentração e distribuição das medidas¹¹⁴ do Plano Brasil Maior por Setor Industrial (Continuação)

Setor de Bens Duráveis	Diferenciação de produto	16%	9	3	1
Sem destinação a setores específicos	Não baseado em inovações	51%	8	12	21

Fonte: elaborado pela autora a partir das informações de Schapiro (2013) e Kupfer.

Os dados evidenciam que a maior parte dos instrumentos se direcionaram para setores que não baseiam a competição em inovações. Segundo Schapiro (2013, p. 30), a contabilidade mostra que as políticas no Plano Brasil Maior não se encaixam em “uma concepção de política do tipo *schumpeteriana*”, já que somente 15% dos instrumentos se aplicam em setor de difusores de progresso tecnológico. A maioria dos instrumentos se destinou aos setores tradicional, *commodities* e duráveis (totalizaram juntos 51%), o que mostra uma preocupação majoritária em reduzir encargos e baratear recursos financeiros. Portanto, as ações evidenciaram que o objetivo maior foi “aprimorar as condições de produção da malha industrial existente” (SCHAPIRO, 2013, p. 31).

Para Prates, Fritz e Paula (2020, p. 57), embora o objetivo do Plano Brasil Maior fosse consolidar a produção e a tecnologia das cadeias de valor, o cenário de competição estrangeira nos mercados internos e externos se acirrou e forçou o plano a agir em direção à proteção do mercado interno e recuperação da competitividade. Para isso, fez uso da Nova Matriz Econômica, apresentada na primeira seção deste capítulo, que funcionou como uma forma de fazer “medidas compensatórias para minimizar o impacto sobre a produção industrial nacional da crescente penetração de produtos importados no Brasil”.

Kupfer (2013) foi ainda mais além ao afirmar que a política industrial instrumentalizada pelo Plano Brasil Maior permaneceu como simples auxiliar da política macroeconômica.

4.3 A POLÍTICA SOCIAL DO GOVERNO DILMA: O AUMENTO DO SALÁRIO REAL E AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

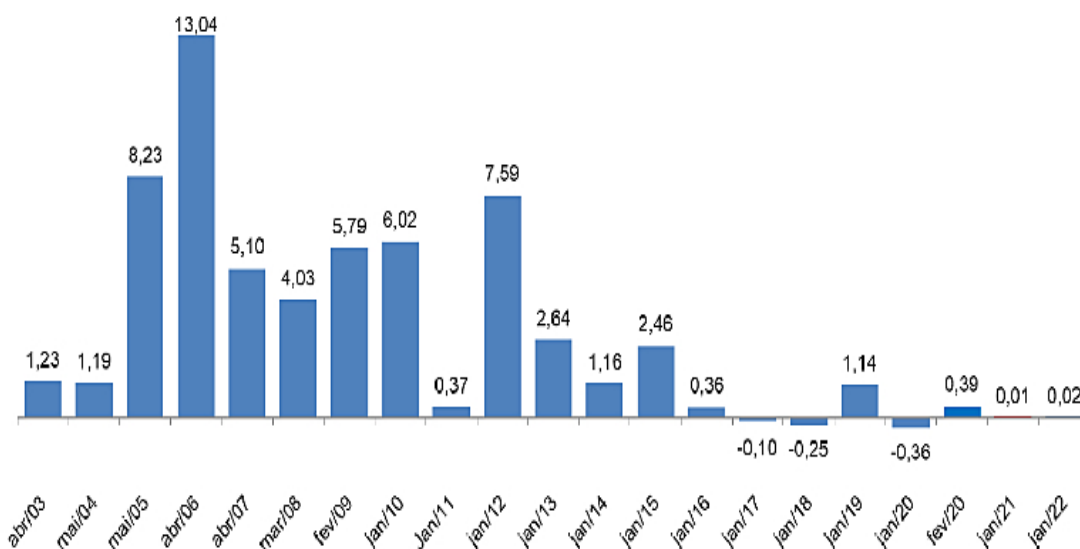
As políticas sociais do Governo Dilma podem ser intituladas como ativas. Através da tão sonhada distribuição de renda estava por trás, também, o objetivo de estimular o consumo

¹¹⁴ O PBM possuiu 69 medidas. No entanto, algumas medidas beneficiaram mais de um setor. Por isso, na Tabela, o número total de medidas é 80.

interno brasileiro. Para que a distribuição de renda atingisse bons níveis, o governo fez uso de duas ferramentas principais: o aumento do salário mínimo real e as transferências de renda por meio do Programa Bolsa Família e dos benefícios previdenciários.

Começamos pela política de valorização do salário mínimo colocada em prática através da Lei 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. Essa lei foi responsável por aumentar o salário mínimo em 66,9% entre 2003 e 2014, tornando o aumento de salário um instrumento de política governamental importante, já que impactou o segmento da população que possuía maior propensão marginal a consumir. O critério para o ajuste funcionava da seguinte maneira: “a regra de reajuste anual do salário mínimo consistia na atualização de seu valor pela inflação do ano anterior medida pelo índice nacional de preços ao consumidor (INPC) e pelo crescimento do PIB dos dois anos anteriores” (BRUNO, 2021, p. 523). Portanto, crescimento econômico resultava em crescimento dos salários. Isso fez com que essa política pública fosse um poderoso instrumento para a redistribuição de renda e para a expansão do consumo interno, já que os benefícios previdenciários e os salários no setor privado se vinculam, em grande parte, à evolução do salário mínimo. O gráfico 10 mostra o aumento real do salário mínimo entre 2003 e 2002

Gráfico 10 - Aumentos reais no salário mínimo em % (2003-2022)



Fonte: DIEESE/ IBGE.

É importante ressaltar que o salário mínimo é “decisivo na determinação do valor da maior parte das transferências do governo às famílias”. A manutenção da regra de ajuste automático do período anterior permitiu um aumento real médio de 3% ao ano. Só houve desaceleração dessa taxa de crescimento em 2015 e 2016 em meio à recessão, quando ela passou a ser de 1,2 % ao ano (CHERNAVSKY; DWECK; TEIXEIRA; 2020, p. 819). Essa forma de

reajuste salarial garantiu ao trabalhador uma renda melhor, mas o governo foi além na tentativa de cumprir a promessa de distribuição de renda e diminuição da pobreza no Brasil.

Outra medida social importante que auxiliou na distribuição de renda ao longo do governo Dilma foi a ampliação do Bolsa Família. Isso foi possível graças ao Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em junho de 2011, organizado em três eixos: garantia de renda; inclusão produtiva; e acesso a serviços públicos. O governo havia diagnosticado que, naquele momento, o Brasil ainda possuía 22 milhões de pessoa na extrema pobreza, principalmente em grupos específicos como negros, moradores da Região Nordeste e crianças e adolescentes de 0 a 14 anos. O primeiro passo foi identificar o mapa da pobreza no país por meio de uma busca ativa para inserção dessas pessoas no Cadastro Único. Com isso, incluíram mais de 1,4 milhões de famílias no Programa Bolsa Família. O Brasil Carinhoso, ação específica do BSM, foi muito importante nesse processo, pois retirou milhões de adolescentes e crianças da miséria (CASTRO, 2016, p. 251-252). Dilma passou a contemplar outras situações para a concessão do Bolsa Família como, por exemplo, gestantes e adolescentes de 16 e 17 anos em situação de baixa renda. Até então, o Bolsa Família se destinava somente a famílias de extrema pobreza (àquelas que recebiam até R\$85 mensais) e famílias pobres (com renda entre R\$85 e R\$170 reais e com crianças de 0 a 17 anos).

O plano conquistou o objetivo de erradicar a extrema pobreza até 2014, quando o Brasil deixou o Mapa da Fome. É importante ressaltar, que o Bolsa Família foi reconhecido como um programa de baixo custo para o orçamento público ao apresentar a ordem de 0,5% do PIB no primeiro governo de Dilma (CASTRO, 2016, p. 252).

É importante salientar que o Bolsa Família, diferente, por exemplo, do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), não é um direito garantido pela Constituição. Tratava-se de um programa de transferência de renda iniciado em 2003, no primeiro governo de Lula (MARQUES; XIMENES; UGINO, 2018, p. 528).

Outro elemento de transferência de renda que se destacou no Governo Dilma foi a Previdência Social. Tudo teve início em 2014 com a Medida Provisória 676/15 que buscava inserir uma nova fórmula para o cálculo da aposentadoria, em substituição ao fator previdenciário: a fórmula 85/95.

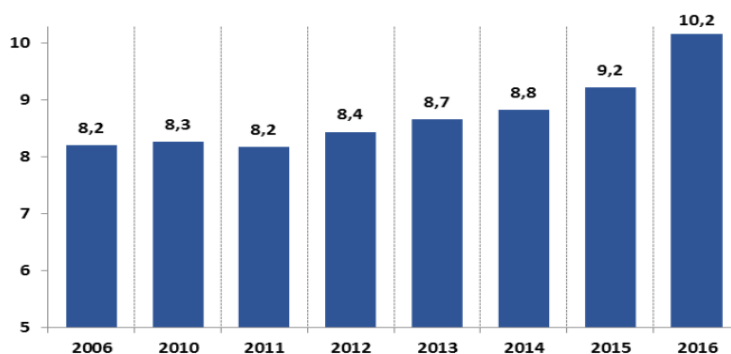
O fator previdenciário instituído durante a Reforma Previdenciária de Fernando Henrique Cardoso, em 1999, sobre o valor do benefício incidia um redutor que variava de acordo com a idade do segurado mais os anos de sobrevivência, em média, do segurado (MARQUES; XIMENES; UGINO, 2018, p. 533). Os dados mostram que esse fator adiava a entrada de solicitação de aposentadoria como aponta o trecho abaixo

Se, em 1998, 77,3% das novas aposentadorias urbanas por tempo de contribuição foram concedidas para segurados com idade entre 45 a 64 anos, em 2008 esse percentual já havia aumentado para 96,1% e, em 2014, já somava 97,0%. E o impacto do fator no adiamento se fez sentir mais sobre as mulheres do que os homens: enquanto, em 1998, 72,8% das mulheres e 78,7% dos homens haviam solicitado aposentadoria com idade entre 45 e 64 anos, em 2008 esse percentual foi de 96,4% para mulheres e 95,9% para homens, e, em 2014, último dado disponível, esse percentual foi de 97,0% para mulheres e 97,1% para homens. Essa evolução mostra que o fator reduziu a diferença que havia entre homens e mulheres em relação à idade de solicitação de aposentadoria por tempo de contribuição. Entre os anos 1998 e 2008, a idade média das mulheres passou de 48,5 anos para 51,3 anos, e a dos homens, de 50,1 anos para 53,9 anos. Em 2014, a idade média já foi de 52,3 anos e 55,1 anos, respectivamente (MARQUES; XIMENES; UGINO, 2018, p. 534).

A introdução da fórmula 85/95 mantinha o tempo de contribuição anteriormente exigido e passa a estipular uma idade mínima: 30 e 55 anos para as mulheres, e 35 e 60 anos para os homens. Portanto, nessa nova fórmula, além de o fator idade ficar explícito, há um aumento maior do benefício comparado ao fator previdenciário. O objetivo era melhorar os benefícios futuros dos aposentados contemplando diversas realidades do mercado de trabalho. Vale contemplar, que havia uma previsão de aumento sucessivo da idade a partir de 2019.

Quando analisamos os dados confirmamos essa acentuada expansão dos gastos públicos nas áreas de transferência de renda, principalmente por meio da aplicação do Bolsa Família via Brasil Carinhoso, derivado do BSM. Mas outros benefícios sociais também viram um aumento financeiro. Por isso, a participação do gasto com transferência de renda no PIB do Brasil não caiu, mas ao contrário, manteve-se em uma crescente até o final do Governo Dilma, em 2016, como aponta o gráfico 11.

Gráfico 11 - Transferência de rendas às famílias (% do PIB)



Fonte: SIAFI.

Vimos que além da garantia de renda, o Plano BSM considerava também os eixos de inclusão produtiva e o eixo acesso a serviços públicos. No primeiro eixo, destacam-se o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que oferecia cursos técnicos para o público de baixa renda. Outros programas importantes foram o "Água para todos", uma tentativa de universalizar o acesso a água por meio de cisternas na região semiárida; o "Luz para todos" no setor de energia; e a inclusão de 700 mil pessoas no Programa "Minha Casa, Minha Vida".

No eixo acesso a serviços públicos os destaques são o acesso à educação por meio da Continuidade e crescimento do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e do Programa "Ciências Sem Fronteiras"¹¹⁵.

4.4 GOVERNO DILMA ROUSSEFF E O DESENVOLVIMENTISMO

Nesta seção, pretende-se apresentar quanto dos fatores-chave relacionados ao desenvolvimentismo, elencados nos capítulos 2 e 3, podem ser verificados no Governo Dilma Rousseff. Para isso, discute-se diretamente a adesão do Governo, ou não, aos fatores do desenvolvimentismo no século XX e XXI.

4.4.1 A adesão (ou não) do Governo Dilma aos fatores-chave do desenvolvimentismo do século XX e XXI

Ao longo deste trabalho foi realizado um esforço para tecer considerações sobre o desenvolvimentismo bem como analisar o debate sobre o tema em dois tempos, o século XX e o século XXI de acordo com as condições históricas e contextos distintos. O intuito foi compreender como o debate acerca do desenvolvimento econômico se adequou ao cenário do século XXI, para então entender como esse debate se traduziu na experiência do governo Dilma Rousseff (2011-2016).

Nos capítulos 1 e 2 foram elencados os fatores-chave do desenvolvimentismo e apresentados ao leitor para que agora, então, pudéssemos fazer a análise do caso empírico dos governos de Dilma. Apresentamos no início deste capítulo 3 a política econômica, social e industrial desses governos e evidenciamos que se tratou de uma experiência histórica particular.

Podemos estabelecer aqui que o desenvolvimentismo consiste em uma estratégia nacional de desenvolvimento que auxilia países como o Brasil a alcançarem os países desenvolvidos. Vimos que o desenvolvimentismo possui um "núcleo comum" que permanece

¹¹⁵ Oferecimento de bolsas de graduação e pós-graduação no exterior; incentivos para parcerias e intercâmbios em instituições internacionais.

ao longo do tempo e dos novos contextos históricos. Esse núcleo comum contempla a presença dos seguintes fatores-chave: a intervenção estatal, industrialização, estratégia nacional deliberada de desenvolvimento, nacionalismo e progresso material.

1. Intervenção estatal: o Estado viabiliza a estratégia de transformação estrutural e a eficiência na economia de mercado. Mais especificamente, no século XX, cabia ao Estado planejar, executar políticas e realizar investimentos para que o projeto de industrialização se tornasse possível; já nos séculos XXI, caberia ao Estado criar políticas protecionistas para viabilizar a produção de bens complexos de maior valor agregado.
2. Industrialização: No século XX, o objetivo era transformar a matriz produtiva primário-exportadora em uma matriz industrializada. O foco era na substituição de importações para desenvolver o mercado interno. No século XXI, o intuito principal é transformar a matriz produtiva, isto é, estimular a produção de bens com maior complexidade/ maior valor agregado no mercado de *commodities*, manufaturados e serviços.
3. Estratégia nacional deliberada de desenvolvimento: as ações são deliberadamente planejadas pensando no principal destinatário: o Brasil. Não se trata de uma medida sem qualquer planejamento ou consciência de resultado esperado.
4. Nacionalismo: uma estratégia nacional não significa repulsa ao capital estrangeiro ou um rompimento com a ordem internacional. Significa que uma estratégia nacional deve se voltar à nação.
5. Progresso Material: bem-estar humano e social, levando em conta a necessidade de educação, saúde, moradia e itens básicos de sobrevivência.

Pensando primeiramente nos fatores-chave do núcleo comum do desenvolvimentismo¹¹⁶, podemos tecer alguns apontamentos. Podemos, primeiramente, considerar que a Nova Matriz Econômica, embora tenha tido um curto prazo de vida, consistiu em uma tentativa de estratégia nacional a partir do conceito considerado neste trabalho

Uma estratégia nacional de desenvolvimento porém, é sempre uma ação efetivamente concertada de uma nação; é uma instituição através da qual a nação orienta a ação dos agentes econômicos nacionais e reduz sua incerteza; é um acordo informal e relativamente frouxo entre as classes e que não impede

¹¹⁶ Intervenção estatal, industrialização, projetou ou estratégia deliberada de desenvolvimento, nacionalismo.

os conflitos internos, mas que supõe ação coletiva ou cooperação em relação aos competidores externos; é um conjunto de valores e normas que tem como critério fundamental defender o trabalho, o conhecimento e o capital nacionais, seja protegendo-os da competição internacional seja definindo políticas para torná-los mais capazes de competir. Em outras palavras, uma estratégia nacional de desenvolvimento é uma instituição fundamental de um estado-nação porque estabelece pautas para a ação de empresários, de trabalhadores, das classes médias profissionais, e, dentro desta, da própria burocracia do estado (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 215-216).

A NME foi colocada em prática para incentivar os investimentos produtivos, de forma indireta, para alavancar a produção nacional, ou seja, a industrialização. Assim, tínhamos uma estratégia nacional que não significou repulsa ao capital estrangeiro ou um rompimento com a ordem internacional, mas uma tentativa de adaptação a esse novo contexto de abertura comercial e competitividade acirrada de produtos industrializados.

Houve também o uso de intervenção estatal determinada e consciente para colocar essa nova estratégia em prática. Vimos nas seções anteriores a ativa intervenção estatal no primeiro governo Dilma por meio de uma política fiscal expansionista pautada nas desonerações e nos subsídios. Embora o Estado tenha tentado viabilizar a estratégia por meio de planejamento e execução de políticas que viabilizassem a industrialização, optou por não investir diretamente no setor, mas usar mecanismos para incentivar o investimento produtivo do setor privado.

As desonerações de destaque foram a redução de IPI sobre máquinas e equipamentos, materiais de construção, caminhões e veículos; a concessão de créditos tributários para exportadores; desoneração da folha de pagamentos; a desoneração dos produtos da cesta básica; e a redução de alíquotas do PIS/ Pasep, COFINS e do IPI de alguns alimentos e produtos de higiene pessoal. Os objetivos eram obter retorno dos investimentos, gerar incentivo ao consumo das famílias de baixa renda, e assim estimular as empresas a produzir e gerar empregos. No entanto, a incerteza externa proveniente da crise europeia dificultou o retorno dos investimentos e o incentivo ao consumo das famílias foi insuficiente. As desonerações em diversos setores da economia sem critérios rigorosos geraram perdas na arrecadação federal e deterioraram as contas públicas. O investimento privado não cresceu, pois, as empresas estavam buscando reduzir o grau de endividamento e a demanda não era crescente.

Além disso, houve uma financeirização do setor produtivo. Devido à incerteza sobre rendimentos de investimentos produtivos, os empresários utilizaram essa política para aumentar suas margens de lucro.

Já o barateamento e subsídios do crédito, por sua vez, que também objetivava o aumento da capacidade produtiva, consistiu na expansão dos empréstimos do BNDES com juros

subsidiados e na redução da taxa básica de juros por 18 meses. O resultado foi uma pressão inflacionária, o aumento dos custos sobre as finanças públicas, a incapacidade de criar novas decisões de investimento e a obstrução dos mecanismos de transmissão da política monetária¹¹⁷. Não houve expansão da capacidade produtiva, pois havia a herança do endividamento do ciclo anterior e uma falta de perspectiva de aumento das vendas.

Uma outra maneira que configura a intervenção do governo para alavancar a estratégia de desenvolvimento foi a administração dos preços, que buscou impedir que a pressão inflacionária ultrapassasse o teto de tolerância. Os destaques desse controle de preços foram os setores de energia e de petróleo. O setor de energia contou com uma deflação de cerca de 15,17% que descapitalizou o setor, desincentivando a oferta e incentivo à demanda, gerando explosão dos preços nos mercados livres. Uma das principais consequências foi que as empresas abastecedoras tiveram que comprar energia adicional a preços exorbitantes enquanto o faturamento caía. A quebra foi contida pelo governo através dos recursos do Tesouro Nacional e isso acabou agravando ainda mais o déficit público. Já no setor de petróleo (Petrobrás) houve um encolhimento da margem operacional e um aumento do endividamento da empresa devido a obrigatoriedade, em meio a redução de lucros, do comprometimento com investimentos vultosos na área do Pré-Sal.

O governo também interviu na economia por meio da tentativa de condução da política monetária e uma política cambial. Acerca da política cambial, o governo optou pela desvalorização do real numa tentativa de aumento da competitividade dos produtos domésticos e, assim, impulsionar o crescimento industrial. Essa medida foi colocada em ação em fevereiro e março de 2012, mas foi insuficiente, pois para competir com outros países e desenvolver novos setores exportadores, a desvalorização teria de ser muito maior. O resultado foi um aumento da pressão inflacionária e uma redução no crescimento das exportações¹¹⁸.

Por último, não podemos deixar de elucidar que houve uma preocupação com o progresso material ao longo dos mandatos de Dilma. A preocupação com o bem-estar humano e social foi contemplada com uma política de crescimento do salário mínimo e políticas de transferências de renda ativas.

Assim, podemos afirmar que o Governo Dilma fez uso dos elemento-chaves do núcleo comum do desenvolvimentismo, levantado nesta tese. No entanto, embora exista um núcleo

¹¹⁷ As taxas subsidiadas fizeram com que as elevações da taxa Selic pelo Bacen perdessem parte de seu efeito sobre a inflação.

¹¹⁸ As exportações haviam crescido 11,7% em termos reais em 2010, cresceram apenas 4,8% em 2011 e 0,3% em 2012.

comum do conceito, vimos que com o passar do tempo o desenvolvimentismo foi agregando novos pressupostos e dando origem a novos fatores-chave não comuns. A Tabela 12 apresenta a sintetização desses fatores não comuns, isto é, do receituário para o desenvolvimentismo do século XX e do desenvolvimentismo do século XXI, apresentados de maneira separada nos capítulos anteriores para que o leitor possa compreender de que forma aconteceu essa evolução.

Tabela 12 - O receituário para o desenvolvimento econômico: desenvolvimentismo do século XX *versus* desenvolvimentismo do século XXI

Elementos	Antigo desenvolvimentismo	Social-desenvolvimentismo	Novo-desenvolvimentismo
Alvos	Mudança produtiva via substituição de importações: incentivo à produção doméstica.	Mudança da estrutura produtiva com distribuição de renda. Industrialização	Mudança da estrutura produtiva com distribuição de renda. Re(Industrialização)

Tabela 12 - O receituário para o desenvolvimento econômico: desenvolvimentismo do século XX *versus* desenvolvimentismo do século XXI (continuação)

<p>Política macroeconômica</p>	<p>Certa complacência com a inflação e com os déficits fiscais;</p> <p>Taxa de juros: como ainda não estávamos inseridos num cenário de abertura comercial, não havia um debate consolidado sobre isso;</p> <p>Política cambial protecionista: desvalorização da taxa de câmbio para que o mercado interno prefira substituir as importações;</p>	<p>Política fiscal efetivamente anticíclica e com maior espaço para o investimento público;</p> <p>Reduções sustentáveis das taxas de juros no país;</p> <p>Aumentar o controle sobre o funcionamento do mercado de câmbio;</p>	<p>Severo ajuste fiscal: necessário um Estado financeiramente saudável;</p> <p>Taxa de juros moderada que encoraje investimentos privados;</p> <p>Taxa de câmbio competitiva: oportunidade de investimentos voltados para exportação;</p>
<p>Estratégia de crescimento</p>	<p>Via substituição das importações: pessimista em relação às exportações.</p>	<p>Via aumento do consumo de massas.</p>	<p>Via aumento das exportações e um mercado interno forte.</p>
<p>Eixo Estruturante</p>	<p>Produção que substitui as importações.</p>	<p>Políticas sociais distributivas.</p>	<p>Taxa de câmbio competitiva: a desvalorização cambial impulsiona a indústria e por isso, defendem, políticas cambiais ativas que evitem a sobrevalorização.</p>
<p>Equilíbrio Fiscal</p>	<p>Certa complacência com os déficits públicos</p>	<p>Alongamento do cumprimento de metas fiscais.</p>	<p>Responsabilidade e equilíbrio fiscal são essenciais.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 12 - O receituário para o desenvolvimento econômico: desenvolvimentismo do século XX *versus* desenvolvimentismo do século XXI (continuação)

Papel da Política Econômica	Não existe um debate explícito acerca da política macroeconômica.	A Política Macroeconômica é secundária.	Política Macroeconômica é o centro.
Ação fundamental do Estado	Papel central em termos de poupança forçada e realização de investimentos públicos.	Influenciar a distribuição de renda e a alocação de investimentos.	Criador de oportunidades de investimento e redutor das desigualdades econômicas: assegurar preços macroeconômicos corretos (juros e câmbio).
Política industrial	Central	Atuação ativa	Subsidiária

Fonte: Elaborado pela autora.

A recapitulação desses fatores-chave não comuns torna possível avaliar de maneira ainda mais aprofundada, a partir de agora, as políticas adotadas ao longo do governo Dilma, no qual houve mudanças importantes de um mandato para o outro. Embora seja quase impossível realizar uma periodização exata, identificamos três fases entre 2011 e 2016. Essa periodização pode ser observada na Tabela 13

Tabela 13 - O governo Dilma em três fases

Elementos	FASE 1 - Dilma I (primeiro semestre de 2011)	FASE 2 - Dilma I (meados de 2011 - 2014)	FASE 3 - Dilma II (2015 - maio de 2016)
Alvos	Lidar com a segunda fase da crise internacional.	Mudança da estrutura produtiva incentivando a retomada da indústria, isto é, uma industrialização integral.	Resolver o rombo nas contas públicas.

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 13 - O governo Dilma em três fases (Continuação)

Política macroeconômica	Política cambial, monetária e fiscal contracionistas.	<p>Política fiscal expansionista via redução das receitas públicas ao longo de toda fase 2;</p> <p>Redução da taxa de juros para incentivar investimentos produtivos por 18 meses. A partir de maio de 2013 iniciou um aumento constante.</p> <p>Desvalorização da taxa de câmbio entre meados de 2012 até agosto de 2013. A partir de setembro de 2013, o câmbio permaneceu valorizado.</p>	Políticas extremamente contracionistas. O destaque foi o rigoroso ajuste fiscal.
Estratégia de crescimento	O foco era tentar minimizar os efeitos adversos da crise internacional no Brasil.	Aumento dos investimentos produtivos.	Não existia mais um debate acerca do desenvolvimento, o foco era realizar um ajuste fiscal para resolver o rombo no orçamento público.
Eixo Estruturante	Restrição orçamentária.	Incentivos indiretos ao investimento privado	Ajuste Fiscal
Equilíbrio Fiscal	Política fiscal contracionista.	Responsabilidade e equilíbrio fiscal colocados em segundo plano.	Ajuste fiscal rigoroso
Papel da Política Econômica	Política macroeconômica é fundamental.	Política macroeconômica é fundamental.	Política macroeconômica é fundamental.

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 13 - O governo Dilma em três fases (Continuação)

Ação fundamental do Estado	Executar uma política econômica contracionista para reduzir a inflação e continuidade de investimento social para os mais pobres.	Incentivo indireto aos investimentos privados e realização de políticas sociais.	Defender o Ajuste Fiscal
Política industrial	Embora houvesse rumores sobre o PBM, o mesmo só foi lançado em agosto de 2011.	Ativa	Ativa

Fonte: Elaborado pela autora.

A primeira e terceira fase consistem, respectivamente, no primeiro governo Dilma (seis primeiros meses de 2011) e no segundo governo Dilma (2015 - maio de 2016). A primeira fase abrange o início do primeiro mandato de Dilma, em janeiro de 2011, até meados do mesmo ano, quando a presidente manteve o caráter contracionista da política fiscal, monetária e cambial. A terceira fase, por sua vez, abrange o período do início de 2015 a maio de 2016. O segundo mandato de Dilma foi uma mistura de crise econômica e escândalos de corrupção (decorrente da Operação Lava Jato). Dilma foi perdendo apoio político e eleitoral e acusada de manipular o orçamento federal por meio da contabilidade criativa. Dilma adotou uma política econômica de postura ortodoxa, na tentativa de implementar o ajuste fiscal por meio de cortes dos gastos públicos. O intuito era que a confiança dos agentes privados fosse retomada, dando início a recuperação da economia brasileira, o que, de fato, não aconteceu.

Portanto é difícil buscar identificar o uso fatores-chave do desenvolvimentismo em um cenário de execução de políticas contracionistas e no qual não havia nenhum projeto de desenvolvimento. Esses dois períodos foram administrados com o intuito de solucionar crises: no primeiro, a segunda fase da crise internacional de 2008 e no segundo, a crise fiscal e política brasileira.

A segunda fase do governo Dilma, por sua vez, periodizada aqui entre meados de 2011 até 2014, foi caracterizada por uma mudança de estratégia econômica ao anunciar a NME. O

objetivo principal era, por meio de alguns instrumentos específicos, a retomada industrial, isto é, realizar a industrialização integrada do país. Isso porque, Lula alcançou o desenvolvimento de um mercado de consumo de massa via distribuição de renda e aumento de crédito aos mais pobres, o que estimulou a estrutura produtiva doméstica dos setores de serviços e bens não duráveis. Não houve, no entanto, uma modernização da estrutura produtiva, mas um reforçamento da pauta exportadora. Assim, Dilma teve que enfrentar entraves estruturais e optou por reorientar o estímulo ao investimento. Seu alvo foi, portanto, a retomada da indústria, pelo menos durante a execução da NME, fator comum ao desenvolvimentismo do século XX e XXI como aponta a Tabela 12.

Para isso, fez uso de uma política macroeconômica corajosa e desafiadora: rompeu com o tripé macroeconômico ao praticar uma política fiscal expansionista voltada para redução de receitas; uma política monetária marcada pela redução da taxa de juros por cerca de 18 meses para incentivar os investimentos produtivos; e uma política cambial de desvalorização.

Nesse quesito, a política fiscal se assemelha ao antigo desenvolvimentismo justamente pela certa complacência com os déficits públicos. Já a prática de redução da taxa de juros pode ser observada no receituário dos social-desenvolvimentistas e também dos novo-desenvolvimentistas (taxa de juros moderada incentiva investimentos produtivos). Entre agosto de 2011 a abril de 2013, Dilma reduziu a taxa de juros de 12,5% para 7,25%, e esse foi um grande ponto de destaque para evidenciar a presença de um elemento-chave do desenvolvimentista do século XXI. A partir de maio de 2013 a taxa de juros manteve-se em constante ascendência, remetendo-nos a pensar em um elemento ortodoxo.

A política cambial, por sua vez, contou com a presença de um fator-chave do novo-desenvolvimentismo: a busca por uma taxa de câmbio competitiva através da desvalorização cambial entre meados de 2012 até agosto de 2013. Como podemos notar, essa desvalorização não conseguiu se manter por muito tempo, rompendo seu ciclo e iniciando um processo de valorização a partir de setembro de 2013, fator que nos remete a um elemento ortodoxo.

Essas informações mostram uma oscilação entre a verificação de fatores-chave do desenvolvimentismo do século XXI e fatores da política ortodoxa. Isso pode ser observado na tabela 14

Tabela 14 - A presença de fatores-chave do desenvolvimentismo (antigo, social e novo-desenvolvimentismo) na política macroeconômica dos governos Dilma.

Política macroeconômica	Dilma I (primeiro semestre de 2011)	Dilma I (meados de 2011 - 2014)	Dilma II (2015 - maio de 2016)
Política Monetária	Fator Ortodoxo	Fatores Social-desenvolvimentista, Novo-desenvolvimentista e Ortodoxa	Fator Ortodoxo
Política Fiscal	Fator Ortodoxo	Fator Antigo Desenvolvimentista	Fator Ortodoxo
Política Cambial	Fator Ortodoxo	Fatores Novo-desenvolvimentista e Ortodoxa	Fator Ortodoxo

Fonte: elaborado pela autora.

A política social, por sua vez, mostrou-se ativa por meio do aumento do salário mínimo e das políticas de transferência de renda, como abordado na seção 3.3. Isso evidencia a presença de um fator-chave social desenvolvimentista, que prezava e tinha como eixo estruturante políticas sociais distributivas.

Já a política industrial se fez presente e ativa ao longo dos mandatos de Dilma por meio do Plano Brasil Maior, como elucidado na seção 3.2. Embora tenha falhado ao não escolher setores estratégicos para o direcionamento de crédito, o PBM contou com ações governamentais que encaminhassem empresas, indústrias e setores da economia para novas possibilidades que não alcançariam naturalmente. A execução do PBM foi a prova de que o governo pensava na importância de uma política industrial ativa para o desenvolvimento do país. Mais uma vez isso mostra a evidência da existência de um fator-chave social-desenvolvimentista e, também, antigo desenvolvimentista.

Ao executar uma agenda repleta de intervenção estatal com uma política de industrialização ativa e um amplo acolhimento social foi fazendo um uso cada vez maior dos atributos referentes aos principais fatores do desenvolvimentismo elencados ao longo deste trabalho. No entanto, o uso dos fatores-chave do desenvolvimentismo não foi exclusivo: o governo Dilma adotou uma agenda na qual mesclou elementos-chave do receituário ortodoxo e do receituário desenvolvimentista (do século XX e XXI). Portanto, podemos afirmar que

alguns dos fatores-chave do desenvolvimentismo estiveram presentes ao longo do governo Dilma, mas não foram seguidos de uma forma geral e muito menos à risca.

Assim, o debate sobre o desenvolvimentismo se traduziu no Governo Dilma com adoções de parte dos elementos-chave desenvolvimentistas. Esse foi um período de diferentes tipos e argumentos sobre o desenvolvimento e por, justamente, estar inserido numa nova institucionalidade econômica, na qual qualquer mudança do tripé macroeconômico era interpretado como loucura, Dilma não conseguiu sustentar suas medidas por muito tempo, construindo um governo que englobou elementos ortodoxos também. Além disso, tentou romper com algo que sempre tinha sido colocado em prática, mesmo no governo Lula: não quis abrir mão da soberania em todas as questões financeiras. Acreditou que o Brasil era capaz de exercer um ótimo manejo de sua economia sem precisar ceder às agências internacionais, conduzindo internamente sua política econômica. Essa decisão ia ao contrário do que as experiências históricas recomendaram. A ideia foi articular estratégias e construir instrumentos livres da tutela da economia brasileira.

5. CONCLUSÃO

As seções apresentadas ao longo deste trabalho foram fundamentais para discussão do nosso principal objetivo: estudar as abordagens do desenvolvimentismo e elencar suas dimensões a fim de estabelecer fatores explicativos para que fosse possível realizar uma aplicação prática ao governo Dilma (2011-2016) a partir de suas ações institucionais.

Ao discutirmos as abordagens clássicas e as abordagens contemporâneas do desenvolvimentismo elencamos fatores-chaves no decorrer desta tese que levados em consideração evidenciam, que embora existam similaridades, nenhuma abordagem desenvolvimentista é unânime, pois existem várias categorias. Para que chegássemos nesta afirmação recorreremos a uma discussão teórica, histórica e prática a fim de encontrar os fatores-chave considerados impulsionadores do desenvolvimento econômico para os diferentes contextos históricos: o século XX e o século XXI.

No primeiro capítulo, que aborda o século XX, evidenciamos o desenvolvimentismo no âmbito teórico e prático. Referente ao âmbito prático ocorreu uma estratégia desenvolvimentista bem-sucedida no quesito da industrialização com o protagonismo do Estado principalmente entre 1930 e 1980. No quesito teórico, evidenciamos fatores-chave comuns ao conceito de desenvolvimentismo: a estratégia, que tem como mote o futuro da nação e pode estar relacionada a um “projeto nacional”; a intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar o projeto; e a industrialização, como maneira de acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico; e o nacionalismo. Além desses fatores comuns ao conceito, elencamos os principais fatores não comuns de acordo com os seguintes elementos: alvos, política macroeconômica, estratégia de crescimento, eixo estruturante, equilíbrio fiscal, papel da política econômica, ação fundamental do Estado.

No segundo capítulo, que aborda o século XXI, também evidenciamos o desenvolvimentismo no âmbito teórico e prático, mas agora, no contexto histórico marcado pela globalização financeira e comercial. Isso tornou possível compreender como a proposta do conceito de desenvolvimentismo se adaptou às novas condições internacionais ainda sob um papel de país atrasado. Chegamos à conclusão de que embora os objetivos dos fatores comuns tenham se modificado um pouco, eles permaneceram os mesmos, mas agora com o acréscimo do progresso material: existia a necessidade de uma estratégia nacional de desenvolvimento; a defesa da intervenção consciente e determinada do Estado para tornar o projeto viável; e defesa da industrialização; agora carregados de novos contextos, elementos e história. Teoricamente, vimos que o desenvolvimentismo do século XX se renovou no Brasil com o surgimento de duas

novas concepções de desenvolvimento no campo econômico diferenciadas pelos prefixos e pelos pressupostos: o novo-desenvolvimentismo e o social desenvolvimentismo, dando origem a novos fatores-chave não comuns através da análise dos mesmos elementos do capítulo 1: alvos, política macroeconômica, estratégia de crescimento, eixo estruturante, equilíbrio fiscal, papel da política econômica, ação fundamental do Estado.

O terceiro capítulo, por sua vez, mostra um estudo de caso acerca da aplicação desses fatores na experiência histórica dos Governos Dilma Rousseff (2011-2016) nos âmbitos da política econômica, da política industrial e da política social. Com isso, o intuito foi responder se o governo Dilma fez uso do leque de atributos do desenvolvimentismo levantados ao longo desta tese. Responder a essa pergunta veio da necessidade de uma contribuição ao debate bibliográfico que arrola o governo Dilma Rousseff ao desenvolvimentismo. O desafio foi compreender se esse governo, comumente apontado como exemplo de “desenvolvimentismo que deu errado” apresentou total ou parcialmente, os atributos que foram levantados na pesquisa.

Percebendo que entre 2011 e maio de 2016 o governo Dilma Rousseff teve várias nuances e camadas, foram elencadas três fases para melhorar a análise. Na primeira fase (1º semestre de 2011), intitulada Dilma I, o governo agiu para remediar os efeitos da crise internacional por meio de políticas econômicas ortodoxas e manteve a política industrial e social, que conferiu ao período o uso de elementos do social-desenvolvimentismo.

Na terceira fase (2015 a maio de 2016), intitulada Dilma III, o governo agiu para remediar os efeitos da crise política, decorrente dos escândalos de corrupção, e da crise de confiança no Brasil. A cada meta que anunciava, Dilma voltava atrás logo depois e isso foi enfraquecendo cada vez mais qualquer apoio. Além disso, os resultados fiscais negativos deram início ao processo de *impeachment* que deixou todo o país em conflito. O remédio encontrado foi nomear Joaquim Levy, um ortodoxo assumidamente defensor de severos ajustes fiscais, para o Ministério da Fazenda. A política industrial e social, no entanto, manteve-se em curso, o que também conferiu a esta fase o uso de elementos do social-desenvolvimentismo.

Foi somente na segunda fase (meados de 2011 a 2014), chamada neste trabalho de Dilma II, que o governo viu uma oportunidade para colocar em prática uma nova estratégia de desenvolvimento nacional: a Nova Matriz Econômica (NME). A NME representou uma nova forma de comandar a política econômica brasileira. Seu intuito era impulsionar o crescimento em meio à crise do euro e alavancar a competitividade da indústria nacional. Ao observar a condução dessa nova estratégia, averiguou-se que alguns fatores-chave do desenvolvimentismo, elencados no decorrer deste trabalho, estiveram presentes naquele

momento do governo. Mais uma vez, observou-se uma combinação de elementos do antigo desenvolvimentismo, social- desenvolvimentismo, novo-desenvolvimentismo e fatores ortodoxos. Na determinada análise existe certa unanimidade entre os fatores-chaves em dizer que o governo Dilma adotou uma agenda na qual mesclou elementos-chave do receituário ortodoxo e do receituário desenvolvimentista (do século XX e XXI). Portanto, podemos afirmar que alguns dos fatores-chave do desenvolvimentismo estiveram presentes ao longo do governo Dilma, mas não foram seguidos de uma forma geral e muito menos à risca.

Por isso, atribuir ao governo um rótulo é útil para a crítica, mas não condiz com a realidade. A tese mostra que há uma quantidade inúmera de abordagens do desenvolvimento e o quão difícil é fazer a aplicação em um governo específico. Essa ideia simplista de desenvolvimentismo é equivocada. É difícil categorizar um governo dentro de uma linha de desenvolvimentismo quando temos um conjunto de teorias, abordagens e possibilidades. Esse trabalho seria completamente historiográfico, pois quando damos um nome ao conceito isso é feito de maneira *ex-post*. Essa tese contribuiu no sentido de alertar sobre o quão equivocado pode ser caracterizar um governo e período histórico com bases superficiais. Assume-se, portanto, que esse governo não pode ser categorizado à luz desse levantamento. O uso de conceitos históricos como o desenvolvimentismo exige extrema cautela, pois é preciso respaldá-lo com atos capazes de evidenciar que não se limitam a simples retórica.

REFERÊNCIAS

ABDI. Brasil Maior: Acompanhamento das Medidas Setoriais. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2013.

ABRAHAO, P. V. de S.; VIEIRA, E. T. *Políticas Industriais dos Governos Lula e Dilma: avanços e limites*. III Congresso Internacional de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento: Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Social. Unitau: Universidade de Taubaté, 2014. Disponível em:

http://www.unitau.br/files/arquivos/category_154/MPH0808_1427391007.pdf. Acesso em 16 de julho de 2021.

ALMEIDA, J. S.; NOVAIS, L. F. *Indústria e política industrial no contexto pós-crise*. In: NOVAIS, L. F. et al. (org.). *A economia brasileira no contexto da crise global*. São Paulo: Fundap, 2014.

ALONSO, A. *Ideias em movimento: a geração de 1870 na crise do Brasil Império*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ALONSO, A. *Críticas e contestação: o movimento reformista da geração 1870*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 44, out. 2000.

ARAÚJO, V. L. de A.; GENTIL, D. L. *O primeiro governo FHC (1995-1998) e o neoliberalismo escancarado*. In: ARAÚJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. *A econômica brasileira de Getúlio a Dilma*. São Paulo: Hucitec, 2021.

ARAÚJO, V. L. de.; GENTIL, D. L. *O segundo governo FHC: consolidação e crise do projeto neoliberal*. In: ARAÚJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. *A econômica brasileira de Getúlio a Dilma*. São Paulo: Hucitec, 2021.

ARBIX, G.; COMIN, A.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. *Introdução: diálogo entre os que chegaram depois*. In: ARBIX, Glauco, et al. *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2002.

ARBIX, Glauco; LAPLANE, Mariano. *Estagnação, liberalização e investimento externo na América Latina*. In: ARBIX, Glauco, et al. *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2002.

ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2001.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sistema de gerenciamento de séries temporais, 2017. Disponível em:

<<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em 22 de janeiro de 2023.

BARBOSA FILHO, F. de H. *A crise econômica de 2014/2017*. Estudos Avançados [online]. vol.31, n.89. 2017. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0103-4014. <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>>. Acesso em 7 de julho de 2021.

BASTOS, C. P.; BRITTO, G. *Introdução*. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (orgs.). *Economia Do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010, pp. 7- 41.

BASTOS, C. P.; FERRAZ, F. *A economia brasileira na primeira metade dos anos 1990: inflação, mudança estrutural e estabilização*. In: ARAÚJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. *A econômica brasileira de Getúlio a Dilma*. São Paulo: Hucitec, 2021.

BASTOS, C. P.; OLIVEIRA, B. R. *Políticas econômicas, teorias e contextos sociais*. In: ARAÚJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. *A econômica brasileira de Getúlio a Dilma*. São Paulo: Hucitec, 2021.

BASTOS, P. P. Z.; HIRATUKA, C. *A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência*. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 306, jun. 2017. 15.

BATISTA, P. N. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. In: BATISTA, P.N. (et al.). *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BAUMANN, R. Prefácio. In: BIELSCHOWSKY, R., MUSSI, C. (org.). *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: IPEA: CEPAL, 2002.

BÉRTOLA, L. OCAMPO, J. A. *O desenvolvimento econômico da América Latina desde a independência*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

BIANCARELLI, A. M. (et al.). *Introdução*. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. C. (Org.). *Presente e futuro do desenvolvimento Brasileiro*. Brasília, DF: Ipea, 2014.

BIANCARELLI, A. M.; ROSSI, P. L. *A política macroeconômica em uma estratégia social desenvolvimentista*. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

BIELSCHOWSKY, R. *Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual*. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, R. et. al. *Evolução dos investimentos nas três frentes de expansão da economia brasileira na década de 2000*. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. (Org.). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. 1. ed. Brasília: IPEA, 2014, p. 195-225.

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

BIELSCHOWSKY, R., MUSSI, C. (org.). *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: IPEA: CEPAL, 2002.

BIELSCHOWSKY, R., MUSSI, C. *Introdução*. In: BIELSCHOWSKY, R., MUSSI, C. (org.). Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros. Brasília: IPEA: CEPAL, 2002.

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (Orgs.). *O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005*. Seminário Brasil-Chile: Una Mirada Hacia América latina y sus Perspectivas. Santiago, jul. 2005.

BIRDSALL, N. *Contrato social de economia aberta na América Latina*. In: CASTRO, A. C. (org.) Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v.1.

BOCCHI, J. I.; BORGES, M. A. *Política econômica e política industrial no Brasil (2003–2017)*. In: RAGO, M. A. de P. (org.). Economia brasileira: crise e estagnação. São Paulo: Intermeios, 2018.

BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; BRONDINO, G. *Retomar e renovar o pensamento crítico histórico-estrutural em face das transformações capitalistas do século XXI*. In: BRANDÃO, C. A. (org.). Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano. Rio de Janeiro: Contra Ponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2018.

BRASIL. *Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento*. Brasília: MF, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimentismo: ideologia do desenvolvimento econômico dos países retardatários*. Revista do Instituto Humanitas Unisinos, Edição 392, Maio. 2012. Disponível em: <<http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/4422-luiz-carlos-bresser-pereira-2>>. Acesso em: 15 Mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. 5. ed. São Paulo: Ed 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia nacional e desenvolvimento. Revista de Economia Política, vol. 26, nº 2, pp. 203-230, abril-junho/2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Novo-desenvolvimentismo. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. Globalização e Competição, Rio de Janeiro: Campus-Elsevier: 75-94, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Nacionalismo econômico e desenvolvimentismo*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 3 (64), p. 853-874, setembro-dezembro 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *O novo-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional*. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v. 20, nº.3, 2006. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n03/v20n03_01.pdf. Acesso em: 9 de janeiro de 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *O novo-desenvolvimentismo. Uma proposta para a crise econômica brasileira*. Entrevista especial com Luiz Carlos Bresser-Pereira. Rio Grande do Sul: Revista Instituto Humanitas Unisinos, 2016. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/555367-o-novo-desenvolvimentismo-uma-proposta>>

[para-a-criese-economica-brasileira-entrevista-especial-com-luiz-carlos-bresser-pereira>](#).

Acesso em: 13 de agosto de 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. ROSS, J. (Orgs.). *Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L.C, GALA, P. *Por que a poupança externa não promove o crescimento*. *Revista de Economia Política*, 27, 2007, p. 3-19.

BRUNO, M. *O segundo governo Lula (2007-2010)*. In: ARAÚJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. *A econômica brasileira de Getúlio a Dilma*. São Paulo: Hucitec, 2021.

BRUNO, M. *Os governos Dilma Rousseff: da “Nova Matriz Macroeconômica” ao Golpe de 2016*. In: ARAÚJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. *A econômica brasileira de Getúlio a Dilma*. São Paulo: Hucitec, 2021.

CAGNIN, R. F. et al. *A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012)*. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 97, p. 169-185, nov. 2013.

CARDOSO DA SILVA, T. H. *Avaliação do Plano Brasil Maior para o Setor Siderúrgico: uma análise de custo-efetividade*. *Revista Planejamento e Políticas Públicas | ppp | n. 59 | jul.-set. 2021*.

CARDOSO, F. G.; REIS, C. F. de B. *Centro e periferia nas Cadeias Globais de Valor: uma interpretação a partir dos pioneiros do desenvolvimento*. *Revista de Economia Contemporânea*, 2018, 22(3): p. 1-32. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rec/v22n3/1415-9848-rec-22-03-e182232.pdf>>. Acesso em: 8 de janeiro de 2021.

CARDOSO, F. *Nove clássicos do desenvolvimento econômico*. Jundiaí: Paco, 2018.

CARVALHO, L. *Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020.

CARVALHO, L. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Editora Todavia, 2018.

CASTELLS, M. *Novo paradigma do desenvolvimento e suas instituições: conhecimento, tecnologia da informação recursos humanos: perspectiva comparada com referência à América Latina*. In: CASTRO, A. C. (org.) *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v.1.

CASTRO, A. C. Introdução. In: CASTRO, A. C. (org.) *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v.1.

CASTRO, L. de B. *As políticas sociais do governo Dilma*. In: GIAMBIAGI, F (org.). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016, p. 251-252.

CEPAL. *Raúl Prebisch e os desafios do desenvolvimento no século XXI*. Disponível em: <https://biblioguias.cepal.org/prebisch_pt/prebisch-cepal-e-o-metodo-historico-estrutural#:~:text=O%20m%C3%A9todo%20hist%C3%B3rico%20destrutural%20destaca,da>

%20economia%20e%20da%20sociedade.&text=Como%20a%20economia%20%C3%A9%20uma,para%20todo%20tempo%20e%20lugar.>. Acesso em 26 de fevereiro de 2020.

CHANG, H. J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

CHANG, H. J. *Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today's 'development' discourse*. In: KHAN, S; CHRISTIANSEN. *Towards New Developmentalism: Market as a Means rather than Master*, 2010.

CHANG, H. J. *How to "do" a Developmental State: political and human resource requirements for the developmental state*. In: EDIGHEJI, O. (ed.). *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: potentials and challenges*. Cape Town: HSRC, 2010.

CHANG, H. J. *Rompendo o modelo: uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado*. In: ARBIX, Glauco, et al. *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2002.

CHERNAVSKY, E.; DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. *Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica*. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 3 (70), p. 811-834, setembro-dezembro 2020.

COMIN, A. A. *Notas sobre a atualidade do pensamento de Celso Furtado*. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2001.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). *Mapa estratégico da indústria 2013-2022*. Brasília: CNI, 2013.

CURADO, M. *Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista?*. *Revista de Economia Política*, vol. 37, nº. 1, pp. 130-146, 2017.

CURADO, M.; CAVALIERI, M. *Uma crítica à interpretação inflacionista do desenvolvimentismo*. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.24, n.1 (53), p. 57-86, abr. 2015.

DIEESE. *Considerações sobre o Plano Brasil Maior*. Nota Técnica, n.102, agosto de 2011.

DINIZ, E. *Desenvolvimento e Estado Desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, nº 47, set. 2013, pp. 9-20.

DINIZ, E. *O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010)*. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, no 4, 2011, pp. 493-531.

DOSI, G.; CASTALDI, C. *Padrões locais e divergentes de aprendizagem tecnológica em mercados (parcialmente) globalizados*. In: CASTRO, A. C. (org.) *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v.1.

DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DULCI, Otávio S. *Política e recuperação econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1999.

EDWARDS, S. Crescimento econômico na América Latina: desafios para uma nova era. In: CASTRO, A. C. (org.) *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v.1.

ERBER, F. S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Brazilian Journal of Political Economy* [online]. 2011, v. 31, n. 1, pp. 31-55. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000100002>>. Epub 06 Maio 2011. ISSN 1809-4538. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000100002>. Acesso em: Acessado 21 Dezembro 2022.

EVANS, P. *Embedded Autonomy: State and industrial transformation*. Princeton: Princeton University, 1995.

FILGUEIRAS, L. *O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico*. En publicación: *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006.

FINELLO, M.; FEIJÓ, C. *O Desenvolvimentismo no Brasil: o debate atual*. *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 35, n. especial. p. 233-262, 2017. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/58564>>. Acesso em: 6 de agosto de 2021.

FISHLOW, A. A globalização e o Brasil: uma história em três atos. In: CASTRO, A. C. (org.) *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v.1.

FONSECA, P. C. D. *Desenvolvimentismo não é sinônimo de intervencionismo*. São Paulo: Folha de São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/03/1746425-desenvolvimentismo-nao-e-sinonimo-de-intervencionismo.shtml>>. Acesso em: 17 de março de 2021.

FONSECA, P. C. D. *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

FONSECA, P. C. D. *Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil*. *Revista Pesquisa e Debate*, v.15, nº.2, 2004a. Disponível em: <http://professor.ufrgs.br/pedrofonseca/files/genese_e_precursores_do_desenvolvimentismo_no_brasil.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2021.

FONSECA, P. C. D. Prefácio. In: CASTRO, A. C. (org.) *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v.1.

- FONSECA, P. C. D. *Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930*. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 23, n. 1 (89), p. 133-48, jan./mar. 2003.
- FONSECA, P. C. D. *Do progresso ao desenvolvimento: Vargas no contexto da I República*. XXXII Encontro Nacional de Economia da ANPEC. João Pessoa, 2004b.
- FONSECA, P. C. D. *Estado e industrialização consciente: 1930-1945*. Questões de Economia Política, Porto Alegre, ano 3, n. 4, p. 20-32, 1987.
- FONSECA, P. C. D.; SALOMÃO, I. C. *O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade*. Revista de Economia Contemporânea., núm. esp., 2017, p. 1-20.
- FRANCO, G. H. B. *Auge e declínio do inflacionismo no Brasil*. Departamento de Economia PUC-Rio. Texto para Discussão, n. 487, 2004.
- FRANCO, G. H. B. *O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. Editora 34, 1996.
- FURTADO, C. *A economia latino-americana*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Cinquenta anos de pensamento na Cepal / C517 organização, Ricardo Bielschowsky; tradução de Vera Ribeiro. - Rio de Janeiro: Record, 2000.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.
- FURTADO, C. Reflexões sobre a crise brasileira. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2001.
- FURTADO, C. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.
- FURTADO, C. *Um projeto de Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.
- GALA, P. *Políticas de incentivos horizontais e verticais para desenvolver o Brasil*. Blog Economia & Finanças. Disponível em: <<https://www.paulogala.com.br/politicas-de-incentivos-horizontais-e-verticais-para-desenvolver-o-brasil/>>. Acesso em: 7 de julho de 2021.
- GALA, P.; RONCAGLIA, A. *Brasil, uma economia que não aprende* [Livro Eletrônico]: novas perspectivas para entender nosso fracasso. 1 ed. São Paulo: Ed. do Autor, 2020.
- GENNARI, A. M.; OLIVEIRA, R. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- GIAMBIAGI, F. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2015)*. São Paulo: Campus, 2016.

- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Política fiscal em perspectiva: o ciclo de 16 anos (1999-2014). *Rev. Econ. Contemp.*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 417-447, dez. 2015.
- GONÇALVES, R. Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas, 2011. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. São Paulo, nº 31, p. 5-15, 2012.
- GUERRIERO, I. R. Formulação e avaliação de política industrial e o caso da PDP. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- HISCHMAN, A. O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- IGLÉSIAS, F. *Política econômica do estado de Minas Gerais (1890-1930)*. In: V Seminário de Estudos Mineiros. Belo Horizonte: UFMG, 1982.
- KALECKI, M (1968). *The Difference between Crucial Problems of Developed and Underdeveloped Non-Socialist Economies*. In: *Essays on Developing Economics*, Brighton: The Harvester Press Limited, 1976.
- KALECKI, M.; SACHS, I (1966). *Forms of Foreign Aid: an Economic Analysis*. In: *Essays on Developing Economics*, Brighton: The Harvester Press Limited, 1976.
- KLIKSBERG, B. *Por uma nova visão da política social na América Latina: desfazendo mitos*. In: CASTRO, A. C. (org.) *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v.1.
- KUGELMAS, E. *Revisitando a geração de 1870*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, jun. 2003.
- LALL, S. *Globalização e desenvolvimento: perspectivas para as nações emergentes*. In: CASTRO, A. C. (org.) *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v.1.
- LEWIS, A. W. (1954). O desenvolvimento econômico com oferta limitada de mão de obra. In: AGARWALA, A.; SINGH, S. P. *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2010.
- LEWIS, A. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1960.
- LIMA, H. F. *Mauá e Roberto Simonsen: dois pioneiros do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Edaglit, 1963.
- LIMA, H. F. *Do imperialismo à libertação colonial: análise da economia mundial de 1890 a 1960*. São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1965.
- LIMA, H. F. *Evolução industrial de São Paulo*. São Paulo: Livraria Martins Editora S. A., 1954.

- LIST, G. F. (1841). *Sistema nacional de economia política*. São Paulo, Nova Cultural, 1989.
- MANDELBAUM, K. *The Industrialization of Backward Areas*. Oxford: Basil Blackwell, 1945.
- MANTEGA, G. *A economia política brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987.
- MANTEGA, G. *Mantega diz que política econômica segue mesmo sem ele em 2º mandato*. Rio de Janeiro: Globo.com, 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/10/mantega-diz-que-politica-economica-segue-mesmo-sem-ele-em-2-mandato.html>. Acesso em: 24 de janeiro de 2021.
- MANTEGA, G. *O Governo continua sendo desenvolvimentista*. São Paulo: BBC Brasil, 2014. Disponível em: < <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/11/mantega-governo-continua-sendo-desenvolvimentista.html> >. Acesso em: 14 de janeiro de 2021.
- MANTEGA, G. *O primeiro ano da nova matriz econômica*. Valor econômico, 2012. Disponível em: < <https://www.valor.com.br/brasil/2945092/o-primeiro-ano-da-nova-matriz-economica> >. Acesso em: 24 de janeiro de 2021.
- MARCONI, N; SALTO, F. *Ajuste pode ser feito sem cortar conquistas sociais importantes*. São Paulo: Folha de São Paulo, 2015. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/08/1674874-ajuste-pode-ser-feito-sem-cortar-conquistas-sociais-importantes.shtml> >. Acesso em: 23 de janeiro de 2021.
- MARQUES, R. M.; XIMENES, S. B.; UGINO, C. K. *Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior*. Revista de Economia Política, vol. 38, nº 3 (152), pp. 526-547, julho-setembro/2018
- MARTELLO, A. Sem conseguir aprovar medidas propostas, Barbosa deixa a Fazenda. Economia G1 online. 12 de maio de 2016. Acesso em: 6 de fevereiro de 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/sem-aprovar-medidas-propostas-barbosa-deixa-ministerio-da-fazenda.html>>.
- MARTINS, R. B.; BAUMANN, R. Apresentação. In: BIELSCHOWSKY, R., MUSSI, C. (org.). *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: IPEA; CEPAL, 2002.
- MEDEIROS, C. A. *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira*. Brasília: IPEA, 2015.
- MELLO, G.; ROSSI, P. *Do industrialismo à austeridade: a política macroeconômica dos governos Dilma*. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 309, jun. 2017.
- MERCADANTE, Aloizio. *As bases do novo-desenvolvimentismo: análise do governo Lula (2003-2010)*. IE. Unicamp, Campinas, 2010. (Tese de Doutorado).
- MOLLO, M. L. R.; AMADO, A. M. *O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido*. Economia & Sociedade, v. 24, p. 1-28, 2015. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v24n1/0104-0618-ecos-24-01-00001.pdf> >. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

- MORCEIRO, P. C. *A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise de sua evolução estrutural, comercial e tecnológica*. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- MYRDAL, G (1957). *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 2ª ed., 1968.
- MYRDAL, G. *What is Development? In: Journal of Economic Issues*, vol.8, n. 4, dec. 1974, pp. 745-762.
- NURKSE, Ragnar (1951). *Problemas da formação de capitais em países subdesenvolvidos*. In Memórias do desenvolvimento, ano 1, n.1, jun/2007. Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado, 2007.
- OCAMPO, J. A. *Globalização e desenvolvimento*. In: CASTRO, A. C. (org.) *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v.1.
- OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C.A. *Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro*. Revista de Economia Política, v. 30, n. 2, p.219-232, 2010.
- OREIRO, J. L.; PAULA, L.F. de. *Novo-desenvolvimentismo e a agenda de reformas macroeconômicas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social*. In OREIRO, J.L; PAULA, L.F.; BASÍLIO, F. (orgs). *Macroeconomia do Desenvolvimento: ensaios sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2012.
- PARANHOS, J.; MERCADANTE, E.; HASENCLEVER, L. *Os esforços inovativos das grandes empresas farmacêuticas no Brasil: o que mudou nas duas últimas décadas?* Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), 19, p. 1-28, 2020.
- PAULA, J. A. de. *Raízes do desenvolvimentismo: pensamento e ação de João Pinheiro*. Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 257-282, 2004.
- PAULA, L. F de; PIRES, M. *Crise e perspectivas para a econômica brasileira*. Estudos Avançados, 31 (89), 2017, p. 125-144).
- PEREIRA, J. M. D. *Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil*. Cadernos de Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p.121-141, jul.-dez. 2011.
- PINTO, E. C. *Nova República (1985-1989): transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação, luta pela apropriação da renda e o fim do desenvolvimentismo*. In: ARAÚJO, V. L. de.; MATTOS, F. A. M. de. *A econômica brasileira de Getúlio a Dilma*. São Paulo: Hucitec, 2021.
- PITCE. Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/diretrizes.pdf>. Acesso em: 20 de dezembro de 2022.
- PRADO JÚNIOR, C. *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1961.

- PRADO JÚNIOR, C. *História e Desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1999.
- PRATES, D.; FRITZ, B.; PAULA, L. F. *Varieties of developmentalism: a critical assessment of the PT governments*. *Perspectivas latino-americanas*, 47 (1), 2020, 45–64.
- PREBISCH, R (1963). *Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. In: Bielschowsky, R. (org.), *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, vol. 1, 2000.
- PREBISCH, R. *Five Stages in my thinking on development*. In: MEIER, G.; SEERS, D (eds.). *Pioneers in development*. Washington: Oxford University Press, 1984.
- PREBISCH, R. *O desenvolvimento econômico latino-americano e alguns de seus principais problemas*. In: Bielschowsky, R. (org.), *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, vol. 1, 2000.
- PREBISCH, R. *Por uma nova política comercial em prol do desenvolvimento*. In: Bielschowsky, R. (org.), *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, vol. 1, 2000.
- PREBISCH, R. *Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico*. In: Bielschowsky, R. (org.), *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, vol. 1, ([1952] 2000).
- RANGEL, Ignácio. *A inflação brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- REINERT, E. S. *Como os países ricos ficaram ricos...e porque os países pobres continuaram pobres*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.
- RICUPERO, R. *A busca do sentido para a economia e o desenvolvimento*. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2001.
- RICUPERO, Rubens. *Diversidade e desenvolvimento*. In: ARBIX, Glauco, et al. *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2002.
- RODRICK, D. *Depois do neoliberalismo, o quê?*. In: CASTRO, A. C. (org.) *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v.1.
- RODRICK, Dani. *Estratégias de desenvolvimento para o novo século*. In: ARBIX, Glauco, et al. *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2002.
- ROMONET, I. *Rumo a uma guerra social planetária?*. In: CASTRO, A. C. (org.) *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v.1.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N (1943). *Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudeste*. In: AGARWALA, A.; SINGH, S. P. A economia do subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

ROSTOW, Walt W. (1956). *A decolagem para o crescimento autossustentado*. In: AGARWALA, A.; SINGH, S. P. A economia do subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

SAES, Flávio Azevedo Marques de. *A historiografia econômica brasileira: dos pioneiros às tendências recentes da pesquisa em história econômica do Brasil*. Revista Territórios e Fronteiras. Vol.2 (1), 2009, pp.182-204.

SALOMÃO, I. C. *As origens do desenvolvimentismo brasileiro e suas controvérsias: notas sobre o debate historiográfico*. Nova economia, Belo Horizonte, v. 27, n. 3, p. 421-442, Dez. 2017.

SALOMÃO, I. C. *O desenvolvimento em construção: um estudo sobre a pré-história do pensamento desenvolvimentista brasileiro*. 2013. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SALOMÃO, I. C. O governo Rousseff e a hipótese do populismo econômico. GGN. 2021. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/artigos/o-governo-rousseff-e-a-hipotese-do-populismo-economico-por-ivan-colangelo-saloma/>. Acesso em 14 de fevereiro de 2022.

SALOMÃO, I. C. O governo Rousseff e a hipótese do populismo econômico. GGN. 2021. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/artigos/o-governo-rousseff-e-a-hipotese-do-populismo-economico-por-ivan-colangelo-saloma/>. Acesso em 14 de fevereiro de 2022.

SCHAPIRO, M. G. *Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira*. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2013.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renault. Por que novo-desenvolvimentismo? Revista de Economia Política, vol. 27, nº 4 (108), pp. 507-524 outubro-dezembro/2007.

SILVA, K. V.; SILVA, M. H. *Dicionário de Conceitos Históricos*. São Paulo: Contexto, 2009.

SILVA, L R. *Os ciclos desenvolvimentistas brasileiros (1930-2010): do nacional desenvolvimentismo ao novo-desenvolvimentismo*. 2013. 261 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/281039>>. Acesso em: 22 de abril de 2020.

SILVA, L R. *Os ciclos desenvolvimentistas brasileiros (1930-2010): do nacional desenvolvimentismo ao novo-desenvolvimentismo*. 2013. 261 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/901819?guid=1656963713747&returnUrl=%2fr>>

esultado%2flistar%3fguid%3d1656963713747%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d901819%23901819&i=1>. Acesso em: 22 de abril de 2022.

SILVA, L. I. L. *Carta ao povo brasileiro*. 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf>

SILVA; J. C. A. de L.; PRADO, L. C. D.; TORRACCA, J. F. *Um novo olhar sobre um Antigo Debate: A tese de Prebisch-Singer é, ainda, válida?* Revista Economia Aplicada, v. 20, n. 2, 2016, pp. 203-226.

SINGER, A. *Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)*. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP, n°.102, p. 39-67, 2016.

SINGER, H. W. *The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries*. The American Economic Review, vol. 40, n° 2, p. 473-485, 1950.

SMITH, A. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of Nations*. In: CANNAN, E. (Org.). Chicago: The University of Chicago Press, 1976.

STEIN, G. de Q. *Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014)*. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n. 47, jul./dez. 2016.

STIGLITZ, J. Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização. In: CASTRO, A. C. (org.) *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v.1.

TAVARES. M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TEIXEIRA, A. L. da S.; RAPINI, M. S.; SZAPIRO, M. *Discurso e Prática da Política Industrial no período 2005-2014: uma avaliação da distribuição setorial dos recursos reembolsáveis do BNDES e da FINEP*. São Paulo: Blucher, 2017, p. 166-183.

THIRLWALL, A. P. *A teoria do crescimento*. In: THIRLWALL, A. P. *A natureza do crescimento econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações*. Brasília: IPEA, 2005, p. 17-28.

VARGAS, G. *Discurso de 1944*. In: *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*, Rio de Janeiro: IPEA, 1978.

VILLAVERDE, J.; REGO, J. M. *O Novo-desenvolvimentismo e o desafio de 2019: superar a estagnação estrutural da economia brasileira*. Revista de Economia Política, 39(1), 108-127.

VITAGLIANO, L. F. *A CEPAL no fim do milênio: a resposta aos programas de ajustes neoliberais*. Dissertação de Mestrado. Campinas, SP : [s.n.], 2004.

WACHTEL, J. P. *Os mandarins do dinheiro*. São Paulo: Nova Fronteira, 1988.