

Nº 4

Textos para Discussão

**O BRASIL NA ERA LULA:
RETORNO AO DESENVOLVIMENTISMO?**

Pedro Cezar Dutra Fonseca; André Moreira Cunha; Julimar da Silva Bichara

Maio, 2012

O BRASIL NA ERA LULA: RETORNO AO DESENVOLVIMENTISMO? ¹

Pedro Cezar Dutra Fonseca ²; André Moreira Cunha ³; Julimar da Silva Bichara ⁴

Resumo

O artigo retoma variáveis sobre o desempenho recente da economia brasileira com o propósito de focar a questão se, a partir dessa análise conjuntural, pode-se detectar que o país estaria resgatando, sob nova roupagem, uma matriz de políticas desenvolvimentistas. Para ensaiar resposta à questão, parte-se de uma análise sobre o desempenho recente da economia e da contextualização do referido debate para, por fim, elaborar um contraponto entre o governo Lula e os traços estruturais da experiência histórica da economia brasileira no período que ficou conhecido na literatura como “era do desenvolvimentismo”, esta entendida como cinco décadas, a partir de 1930, de elevado crescimento e de modernização do país.

Palavras-chave: Economia brasileira; Desenvolvimentismo; Crise financeira global; Governo Lula.

Abstract

Brazil in Lula Era: back to the developmentalism?

This paper analyzes some variables connected to the recent performance of the Brazilian economy in order to assess whether, under this conjunctural analyses, it can be detected that the country returned to a new matrix of developmentalist policies. An analysis is examined regarding the recent performance of the economy and the contextualization of the mentioned debate. Next, a comparison is made between the Lula administration and the structural features of the historical experience of the Brazilian economy during the period referred to in the literature as “the developmentalism era”. This era comprehended five decades as of 1930, which presented an elevated growth and a modernization of the country.

Key-words: Brazilian economy; Developmentalism; Global financial crisis; Lula administration.

JEL: O1, E6, B5.

1 Introdução: retomada de uma trajetória?

Este artigo propõe-se a contribuir para o debate sobre duas questões suscitadas pelo desempenho recente da economia brasileira, o qual vem dividindo a literatura, e que sugere

¹ Versão revista e atualizada do trabalho apresentado no WORLD ECONOMY MEETING XII (XII Reunión de Economía Mundial - REM), 2010, em Santiago de Compostela. Atualizado em março de 2012.

² Professor Titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS e Pesquisador do CNPq – Brasil. E-mail: pedro.fonseca@ufrgs.br.

³ Professor Associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS e Pesquisador do CNPq – Brasil. E-mail: andre.cunha@ufrgs.br.

⁴ Professor da Universidade Autónoma de Madrid - Espanha e Diretor do Centro de Estudios Brasileños – Fundación Ortega y Gasset. E-mail: julimar.dasilva@uam.es.

novamente uma trajetória de navegar contra a corrente das economias hegemônicas, embora desta vez em companhia de alguns países tidos como “emergentes”, como China, Índia, Rússia, África do Sul, dentre outros (Goldman Sachs, 2007). A primeira questão, mais voltada à conjuntura, remete às condições permissivas à manutenção dessa tendência de crescimento e aos prováveis percalços que poderão antepor-se como seus fatores limitantes. A segunda estende a anterior a um questionamento de longo prazo e exige, metodologicamente, uma reflexão histórica: estaria o país retomando, embora em nova forma, as teses e as políticas desenvolvimentistas que nortearam o comportamento de governos e de *policy makers* no Brasil a partir de 1930 – possivelmente mais do que em qualquer outro país latino-americano? Estas teriam saído de cena nas duas últimas décadas do século XX, diante do agravamento da crise fiscal do Estado, do balanço de pagamentos e da inflação, quando cederam espaço às propostas mais afinadas com o neoliberalismo⁵, centradas na busca da estabilidade macroeconômica, críticas à substituição de importações, ao planejamento econômico e à prioridade ao desenvolvimento.

Atualmente se registra uma controvérsia sobre o desempenho da economia brasileira a partir do Governo Lula (2003-2010). De um lado, vários economistas, e o próprio discurso oficial, enfatizam o que consideram ser altas taxas de crescimento, principalmente se forem levados como padrão de comparação os oito anos anteriores, do Governo Fernando Henrique Cardoso, e, mais recentemente, a crise financeira global que se apresentou de forma mais nítida a partir de 2008. Em decorrência, vários autores têm sugerido a interpretação de que estaria de volta o desenvolvimentismo brasileiro, ressaltando mudanças na condução da economia com relação aos governos das décadas de 1980 e 1990 (ver, por exemplo: Belluzzo, 2009; Novy, 2009a, 2009b; Nakano, 2010; Cervo, 2009; Herrlein, 2011; Cardoso Jr., 2011, p. 61, 450). Outros, concordando com a guinada de rumo, mas de forma crítica ao lamentar o abandono da ortodoxia pelos ímpetus redistributivistas que o governo manifestaria, como se mostrará adiante, admitem as tendências desenvolvimentistas do governo Lula e as interpretam como uma forma de populismo, lembrando a antiga relação, tradicional nas análises sobre economia latino-americana, desenvolvimentismo, substituição de importações e populismo.

⁵ Seguimos aqui a sugestão de Anderson (1995), para quem o neoliberalismo representa: (i) para as economias maduras, uma reação ideológica e política à institucionalidade criada no pós-Segunda Guerra e que priorizava a manutenção do pleno emprego e a ampliação do acesso aos bens públicos e semi-públicos (ou meritórios); e (ii) para as economias em desenvolvimento a redução do ativismo estatal na esfera econômica. Em ambos os casos a gestão macroeconômica passa a priorizar a estabilidade monetária e abandona-se a ideia que o Estado deve ter um papel central na dinâmica de desenvolvimento. Esta agenda se traduz na introdução de reformas estruturais visando à ampla liberalização comercial e financeira, privatizações, desregulamentação e constrangimentos diversos à expansão do gasto público. Ver, também, Arestis e De Paula (2009) e Belluzzo e Almeida (2002).

Na defesa da opção pelo desenvolvimento, os autores lembram principalmente que, em 2010, a economia brasileira cresceu 7,5%, acima do que mercado e governo projetavam quando a crise financeira global fez com que a renda experimentasse uma pequena contração em 2009. Mesmo a partir de diferentes fontes, compartilhava-se a crença de que “sólidos fundamentos macroeconômicos” alcançados gradualmente nas últimas décadas lastreiam as expectativas otimistas quanto às perspectivas do país e lhe asseguram realismo. A inflação, tradicionalmente o maior problema das políticas de estabilização na segunda metade do século XX, manteve-se baixa, tendo o IGP-DI/FGV fechado o ano de 2009 com a inédita taxa de -1,43%, a primeira deflação anual em sua série histórica. Mesmo com a aceleração nos preços a partir de meados de 2010, a inflação tem-se situado próxima aos limites determinados pelo Sistema de Metas (Ministério da Fazenda, 2011)⁶. Outra vulnerabilidade recorrente, o desequilíbrio externo, também sugere ser coisa do passado⁷: a conta capital e financeira atingiu o superávit recorde de US\$ 111,9 bilhões em 2011 (4,5% do PIB), mais do que superando o déficit em conta corrente de US\$ 52,6 bilhões (2,1% do PIB). Assim, em um contraste marcante com o passado, a entrada excessiva de capitais que pressiona a moeda nacional no sentido de sua apreciação tem sido considerada um dos principais desafios macroeconômicos. As reservas internacionais atingiram o patamar de US\$ 288,5 bilhões em dezembro de 2010⁸, volume inimaginável para quem inúmeras vezes precisou recorrer ao FMI a partir da década de 1980 e que tinha na dívida externa uma de suas variáveis mais frágeis, capaz de sugerir em inúmeras ocasiões a possibilidade de moratória. De fato, desde 2007 o país apresenta uma dívida externa líquida negativa, que em termos proporcionais ao PIB atingiu a cifra de -2,5% em 2010 (Ministério da Fazenda, 2011, p. 104).

Por outro lado, não é de menor vulto e menos incisiva a literatura que aponta para direção diametralmente oposta. Já em 2005, Paula (2005, p. 7) argumentava contrariamente ao caráter desenvolvimentista, apontando mais continuidades que ruptura com relação ao governo anterior: um continuísmo neoliberal. Na mesma direção manifestaram-se outros autores como Borges Neto (*in* Paula, 2005), que inclusive procura desvendar as forças políticas e econômicas de sustentação ao governo, concluindo que o mesmo poderia ser considerado avesso ao desenvolvimentismo e mais comprometido com o “social-liberalismo”. Carvalho (2007), por sua

⁶ “Desde 2005, a inflação, medida pelo IPCA, mantêm-se dentro das bandas do regime de metas da inflação. A forte recuperação econômica de 2010, na qual a demanda interna cresceu 10,3%, foi compatível com o cumprimento do regime.” (Ministério da Fazenda, 2011, p. 51)

⁷ Fonte dos dados brutos: Banco Central do Brasil, Indicadores Econômicos Consolidados em 15/02/2012 (<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>. Acesso em 20/02/2012).

⁸ Pelo conceito de liquidez internacional. Para se colocar em perspectiva, estes valores atingiram, respectivamente, US\$ 355 bilhões, em dezembro de 2011, e US\$ 365 bilhões, em março de 2012. Ver: www.ipeadata.gov.br. Acesso em 18/05/2012.

vez, salienta que as políticas monetárias e cambiais seguem as regras da ortodoxia e que mesmo instrumentos que não exigiriam “maior dramaticidade na sua adoção”, como controle de capitais, não foram adotados. Mas mesmo antes desses, Paulani (2003), argumentava que a prioridade de combate a inflação do governo Lula seguia a cartilha ortodoxa ao considerar a inflação como de demanda, cuja conseqüência era diminuir o crédito e os investimentos; a sobrevalorização do real poderia ser interpretada como uma estratégia anticrescimento e requeria o ingresso de capitais de curto prazo, via altas taxas de juros, para assegurar certo equilíbrio no balanço de pagamentos. Em artigos posteriores (Paulani, *in* Sicsú et al., 2005; Paulani e Pato, *in* Paula, 2003; 2007), é reafirmada a opção ortodoxa do governo Lula, cuja política econômica seria mais comprometida com a valorização financeira do que com o crescimento e com a distribuição de renda; Lula não teria apenas continuado, mas aprofundado a “herança maldita” do governo Fernando Henrique Cardoso. Na mesma obra (Sicsú et al., 2005, p. 91), Assis corrobora a mesma tese ao argumentar que a centralidade do diagnóstico de inflação de demanda na formulação da política econômica impõe uma política monetária com “custos sociais intoleráveis, em termos de recessão e desemprego”. Mais recentemente, Gonçalves (2012), na mesma direção, ponderou que o governo Lula poderia ser considerado um “nacional-desenvolvimentismo às avessas”: enquanto o primeiro optara pela industrialização via substituição de importações, melhoria do padrão de comércio, maior controle nacional do sistema produtivo e subordinação da política monetária à política de desenvolvimento, dentre outras medidas, a política econômica do período de Lula apontaria em direção diametralmente oposta: desindustrialização, reprimarização das exportações, desnacionalização e dominação financeira sobre a esfera produtiva.

A proposta deste artigo, para ensaiar repostas às questões inicialmente formuladas, vai na direção de buscar uma mediação entre as duas correntes as quais, sumariamente, sintetizamos como em lados opostos na controvérsia, em caminho semelhante ao de Moraes e Saad-Filho (2011). Estes, partindo da polaridade entre “ortodoxia convencional” e “novo desenvolvimentismo”, com base na tipologia elaborada por Bresser-Pereira (2006, 2011a) e Sicsú, Paula e Michel (2005), procuram mostrar que o governo Lula foge a qualquer classificação *a priori* entre “governo neoliberal” versus “governo desenvolvimentista”, e que o mesmo realizou, com êxito e embora lentamente, uma política “híbrida”, inclusive ao colocar em prática várias políticas recomendadas pelo “novo-desenvolvimentismo”. Antes que aprofundar a questão em torno do hibridismo, nossa opção foi partir de uma conceituação de desenvolvimentismo (seção 2) – passo metodológico necessário, pois se trata de termo cuja definição sempre comporta polêmica. Para tanto, avalia-se o desempenho recente da economia brasileira (seção 3), o qual, tendo como referencial o marco analítico da seção 2 e a discussão em torno do populismo econômico, permite-nos contribuir com o debate (seção 4) sugerindo que: (i) o período que se inaugura com o

Governo Lula não pode ser facilmente enquadrado como sendo populista; mas, também, (ii) embora haja indícios para sua defesa, não estão claramente consolidadas as condições para a sustentação do desenvolvimentismo como base ideológica da retomada recente de certo dinamismo econômico.

2 O Desenvolvimentismo no Brasil: uma primeira aproximação

A possibilidade de crescer em plena crise internacional e de recuperações rápidas não constitui novidade e integra o imaginário de boa parte dos economistas e das elites brasileiras. Assim ocorrera na Grande Depressão da década de 1930, quando a reversão do ciclo recessivo deu-se já em 1932, com taxa de 4,3% do PIB, e 9,0% em 1933 – período mais trágico para a maior parte dos países, auge da depressão norte-americana. Consagrou-se a clássica interpretação de Celso Furtado de que o Brasil antecipara na prática as políticas keynesianas, como resultado de o governo Vargas ter incitado os produtores a colherem o café, principal item da pauta de exportações, e responsabilizado-se por assegurar preço através da compra e queima de parte do produto, com financiamento ancorado em emissão de moeda. Mais que a precoce recuperação, a crise colaborou para que a economia brasileira passasse por uma inflexão estrutural, com a superação do modelo agroexportador, centrado na venda para o mercado externo de poucos produtos primários, e alterasse seu “centro dinâmico” em favor da indústria e do mercado interno, dando início ao processo de substituição de importações: de 1933 a 1939 a indústria brasileira cresceu numa média de 11,2% ao ano (Furtado, 1977, p. 192). Já em outra conjuntura externa adversa, no início da década de 1970, com o primeiro choque do petróleo, o governo militar - mesmo que avesso ao que denominava populismo e esquerdismo de Vargas e de seus sucessores, afastados pelo golpe de estado de 1964 -, procedeu de forma semelhante. Ao invés de ajustar-se à conjuntura através do recatado receituário ortodoxo que aconselhava diminuir o ritmo de atividade econômica diante da elevação das taxas internacionais de juros e dos preços do petróleo em quatro vezes, o governo propôs acelerar o processo de substituição de importações para os ramos da indústria pesada de bens intermediários e de capital, além de incentivar, através de empresas estatais, megainvestimentos na área energética, os quais acenavam no longo prazo para menor dependência do exterior com relação ao petróleo importado. Mesmo que tenha jogado o custo do ajuste para o futuro, o crescimento brasileiro entre e 1974 e 1980 manteve uma taxa anual em torno de 7%, bastante superior à média internacional; em três anos - 1974, 1976 e 1980 – alcançou o patamar de 9%.

Ao assumir em 2002, o presidente Lula manteve não só alguns marcos essenciais da política econômica em prol da estabilidade do governo Fernando Henrique Cardoso (metas de

inflação, taxa de câmbio flexível e valorizada, superávit primário), mas ampliou vários programas de assistência social. A implementação das teses de focalização das políticas sociais iniciadas por este último, críticas à universalização dos direitos, aos moldes da antiga Social-Democracia, graças a essa expansão ganhou um *status* de quase universalidade: só o Programa Bolsa-Família⁹ foi estendido a 11 milhões de famílias¹⁰, quase triplicando sua abrangência. O salário mínimo cresceu 57%, em termos reais, entre 2002 e 2010¹¹, atingindo o maior patamar desde o começo dos anos 1970, quando do chamado “Milagre Brasileiro”¹², o que significou um acréscimo significativo da massa salarial e do consumo de bens-salário¹³. Já o coeficiente de Gini caiu de 0,596 para 0,543 entre 2001 e 2009, a evidenciar certa consistência na reversão da tendência crescente verificada até meados dos anos 1990. Como consequência, detecta-se certa distensão no tradicionalmente concentrado e excludente crescimento brasileiro. O mercado interno mostrou-se, em 2009, como válvula de escape ao pífio desempenho do setor exportador, pressionado pela crise internacional e pela apreciação do real: mesmo com o PIB estagnado, estatísticas registram a criação de cerca de 1 milhão de empregos formais no ano, e sugerem o papel relevante do mercado interno e do consumo doméstico para o alcance deste resultado (Ministério da Fazenda, 2010 e 2011).

Por outro lado, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mesmo que ainda com tímidos resultados, acena à retomada de sua responsabilidade como indutor do crescimento, ao priorizar setores e diagnosticar gargalos para o crescimento de longo prazo, com previsão de investimentos, estatais ou privados, incentivos fiscais e crédito através de órgãos oficiais, como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil. Os bancos brasileiros passaram relativamente incólumes pela atual crise, assim como grandes empresas, a exemplo de Petrobras, Vale do Rio do Doce, Gerdau, Embraer, dentre outras. Todos esses fatores somados criam um clima favorável, o qual se associa a eventos simbólicos na área externa, com o crescimento dos investimentos das empresas brasileiras no

⁹ “O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70 a R\$ 140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70), de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.” Disponível em: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e. Acesso em março de 2010.

¹⁰ Ver: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados. Acesso em março de 2010.

¹¹ Ministério da Fazenda (2011, p. 40).

¹² Ver: “Panorama da Economia Brasileira – superando a crise”, em 15 agosto de 2009. Apresentação do Ministro da Fazenda, Guido Mantega. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/link.htm>. Acesso em março de 2010.

¹³ De acordo com a Fundação Getúlio Vargas, a classe “C” brasileira, que, em 2003, representava 37% do total da população, passou a representar 64% da população em 2008 (Ministério da Fazenda, 2010). Para uma análise político-sociológica sobre esses novos segmentos, veja: Singer (2010).

exterior (de cerca de US\$ 1 bilhão anuais nos últimos anos da década de 1990 para em torno de US\$ 25 bilhões em 2006-2008) e a presença maior do país em acontecimentos midiáticos (Conferência do Clima em Copenhage, tropas no Haiti, conquista de sede das Olimpíadas e da Copa do Mundo).

Os autores que interpretam o governo Lula como uma retomada, mesmo em nova forma, do desenvolvimentismo, tendem a argumentar, implícita ou explicitamente, que este pode, via de regra, ser entendido como fenômeno *embedded* na formação social brasileira, com raízes históricas profundas, de modo que o interregno das duas últimas décadas do século XX pode ser visto como a interrupção temporária de uma tendência que, mediante certas condições permissivas, aflora novamente. Essas interpretações convergem para a hipótese aqui defendida segundo a qual *não foi apenas a crise que ensejou condições para a mudança*, como nas conjunturas anteriormente mencionadas das décadas de 1930 e 1970; *a retomada, mesmo que gradual, de um ciclo de crescimento econômico e a incorporação de novos segmentos da população ao mercado consumidor, induzidas em parte pela política governamental e em parte pelo contexto internacional, já se manifestavam anteriormente como tendência*. O exercício de partir de dados da conjuntura para delinear cenários sempre se mostra desafiador ao economista, ainda mais quando associado a uma reflexão histórica em busca de encontrar elementos de ruptura e/ou continuidade a marcos estruturais institucionalmente arraigados. Por isso, fazem-se necessárias algumas considerações sobre o significado histórico do desenvolvimentismo brasileiro, a fim de que a discussão sobre a conjuntura atual não se esgote em si mesma e possa sugerir caminhos para uma reflexão sobre possíveis trajetórias de longo prazo.

Não há dúvida de que o desenvolvimentismo latino-americano como objeto de investigação é tema complexo¹⁴. Trata-se de conceito muitas vezes escorregadio, pois abarca situações históricas distintas e multifacetadas. Mesmo em se restringindo ao caso brasileiro, serviria para designar governos de espectros políticos tão diferenciados como o de Vargas na década de 1930 e o do general Geisel nos anos 1970, como se mostrou anteriormente, sem contar a postura mais internacionalizante e com predisposição para associação com o capital estrangeiro de Juscelino Kubitschek, em contraste com o reformismo trabalhista de João Goulart. Todavia, como abstração, o conceito propõe-se captar um padrão de comportamento detectável na condução da ação estatal tanto no sentido lato (com âmbito de abrangência em diversas esferas: tecnológica, educacional, cultural, políticas públicas, dentre outras) e como na formulação da política econômica em sentido mais restrito, o qual permite antever *um projeto de longo prazo centrado na industrialização e na modernização do setor primário, implementado*

¹⁴ Ver Bresser-Pereira (2011b).

com auxílio de medidas governamentais voltadas a incentivar a substituição de importações e a diversificação da produção primária, com prioridade ao mercado interno.

Destarte, mesmo tendo-se presente a observação acima, por desenvolvimentismo designa-se um conjunto de ideias e de práticas efetivas dos governantes o qual sugere estar permeado por uma lógica que se expressa como um projeto de nação. A política econômica governamental não é errática nem apenas reativa aos ciclos ou às flutuações inerentes à conjuntura, mas formulada em consonância a uma pretensão de interferência em seu curso, em busca de uma trajetória previamente definida. Sua gestação histórica foi relativamente lenta; no caso brasileiro, remonta ao final do Império e gradualmente angariou adeptos e só veio a se constituir em prática efetiva nacionalmente a partir de 1930, embora haja experiências regionais anteriores, como João Pinheiro em Minas Gerais (Paula, 2004) e, talvez a mais visível, com o governo Getúlio Vargas no Rio Grande do Sul, em 1928 (Fonseca, 2004). A possibilidade de o conceito abarcar múltiplas situações históricas concretas – fato não inusitado, antes corriqueiro na Economia e demais ciências sociais – não prejudica que se detecte nas diferentes experiências um “núcleo duro” comum, capaz de caracterizar o desenvolvimentismo em suas várias manifestações. Este abrange a defesa: (a) da industrialização; (b) do intervencionismo pró-crescimento; e (c) do nacionalismo, embora este deva ser entendido num sentido muito amplo, que vai desde a simples retórica ufanista conservadora até propostas radicais de rompimento unilateral com o capital estrangeiro (Fonseca: 1989, 2004). Na literatura, na busca de uma maior especificidade e precisão analítica, é comum a referência ao “Nacional-Desenvolvimentismo” para designar o projeto varguista, mais nacionalista e com proposta de incorporação dos trabalhadores urbanos pela legislação trabalhista e previdenciária, e o “Desenvolvimentismo-Associado” ou “internacionalizante” iniciado por Kubitschek e cuja consolidação teria ocorrido com os governos militares após 1964. Todavia, em quaisquer de seus matizes, o desenvolvimentismo só pode ter sentido se há a percepção, por parte dos agentes econômicos e dos atores sociais e políticos, da existência do subdesenvolvimento. Trata-se, portanto, não de fenômeno somente adstrito ao campo das ideias, mas com contornos de um programa de ação para reverter determinado *status quo* considerado não desejável; no caso, o atraso ou subdesenvolvimento, com todas as decorrências que podem ser a eles associadas: baixa produtividade, desperdício de recursos, miséria, disparidades regionais e dependência externa.

Entendido dessa forma, quer-nos parecer que não haveria impedimento *a priori* para que o ideário desenvolvimentista voltasse à cena, uma vez que as próprias condições históricas que lhe originaram não foram superadas. Sua viabilidade, todavia, mesmo com as necessárias conformações a uma nova realidade, a qual lhe poderia sugerir uma *nova forma*, não prescinde da

exigência de que haja consciência e disposição por parte das elites dirigentes de implementar um conjunto de mudanças. Este, por suposto, não brotaria espontaneamente ou, *per si*, como resultado de mecanismos automáticos de mercado; exigiriam ações indutoras, portanto fruto de decisões políticas. Esta *politização da economia*, em substituição aos mecanismos normais de mercado, mas sem necessariamente chocar-se com ele ou propor extingui-lo – posto que se trata de desenvolvimento capitalista – afasta o desenvolvimentismo do liberalismo em todos seus matizes, inclusive do neoliberalismo (a lembrar a oportuna observação de Michel Foucault, para quem este, menos que suprimir o Estado, revela-se como uma prática governamental voltada a impor a regulação do mercado como princípio regulador da sociedade). Na justificação de si mesmo, como toda boa ideologia, o desenvolvimento torna-se variável necessária - e, em versões mais radicais, suficiente - para se atingir a um fim almejavél. No limite, este se constituiria na razão de ser do próprio governo, a qual aponta para uma utopia a ser construída e permeada de valores de forte apelo, como igualdade, racionalidade, justiça social e soberania. Na ideologia desenvolvimentista, o desenvolvimento *justifica-se a si mesmo*.

Assim, sem a presença de *intenção deliberada* de políticas voltadas a um fim explícito e de um pacto político capaz de lhe dar sustentação, dificilmente se pode falar em desenvolvimentismo¹⁵. Para sua consecução, exige-se a existência de classes, segmentos ou setores sociais com disposição e capacidade para articular um pacto de longo prazo em torno de um programa mínimo quanto a fins, embora possa haver dissensão quanto a meios e a velocidade de implementação das políticas. É visível, no caso brasileiro do século XX, que o ideário desenvolvimentista expressava um consenso sem eliminar pontos de conflito (*v. g.*, distribuição de renda, reforma agrária, articulação com o capital estrangeiro). Todavia, a crença no desenvolvimento como alternativa para o país abarcava desde setores empresariais favorecidos pelos incentivos diretos e indiretos do Estado e ideólogos conservadores que viam no crescimento um amortecedor dos conflitos sociais até sindicalistas adeptos de conquistas salariais e direitos,

¹⁵ As mudanças ocorridas no governo Lula e as dificuldades de se afirmar claramente a existência de um projeto desenvolvimentista são objeto de debate hoje não só no meio acadêmico e empresarial, mas também na mídia e, com isso, aparecem expressões para designar didaticamente o fenômeno. Por exemplo, Freire (2011, B4) refere-se à “virada ‘neodesenvolvimentista’ de Lula” e o qualifica como “desenvolvimentismo acidental”, assinalando que, com a crise de 2008 e o recuo dos bancos privados na concessão de crédito imobiliário e à indústria, os bancos estatais chegaram a responder por 80% do aumento de estoque de crédito; no final de 2011, os bancos públicos perfaziam 43,5% dos empréstimos. Claro que essa atitude ágil do governo brasileiro de impedir o aprofundamento da crise evidencia preocupação com o crescimento, mas sempre resta a indagação se cabe interpretá-la como vinculada a um projeto desenvolvimentista, posto que política anticíclica, ou seja, resposta a uma conjuntura adversa. Por isso, a rigor, “desenvolvimentismo acidental” é uma contradição em termos, pois confunde projeto de longo prazo com medidas tópicas de fomento à demanda agregada, as quais são aceitas pelo saber econômico convencional e implantadas mesmo por governos conservadores.

sem contar os defensores de um marxismo mecânico que viam no desenvolvimento das forças produtivas e no planejamento uma forma de abreviar o caminho rumo ao socialismo.

Destarte, o retorno do desenvolvimentismo, por sua complexidade como fenômeno histórico, apesar de não descartável como possibilidade, exige algumas qualificações. Mas antes faz-se mister o retorno à conjuntura para investigar mais de perto a primeira questão inicialmente formulada, sobre as condições permissivas à manutenção da tendência de crescimento nos últimos anos e aos prováveis percalços que poderão antepor-se como seus fatores limitantes num futuro próximo.

3 O Desempenho Recente da Economia Brasileira em uma Perspectiva de Longo Prazo

Em uma perspectiva de mais longo prazo¹⁶, uma análise da economia política do desenvolvimento brasileiro pode partir da constatação de que, no século XX, o Brasil foi um exemplo típico da experiência latino-americana de modernização, marcada pela presença de avanços econômicos, embora incapazes de equacionar de forma satisfatória o problema da desigualdade na distribuição da renda, riqueza e poder. Entre o final dos anos 1940 e o início da década de 1980, o país transformou radicalmente sua estrutura produtiva e social. O processo de industrialização redundou no fato de que o Brasil chegou a ser a oitava economia do mundo em termos do tamanho da renda e um dos dez maiores parques industriais (Palma 2007, 2011). Em paralelo, experimentou-se uma intensa urbanização e integração de um território continental de 8,5 milhões de quilômetros quadrados. A renda cresceu 7,3% ao ano ou 4,5%¹⁷ ao ano em termos per capita. Todavia, tal crescimento foi alicerçado em um padrão de financiamento fortemente dependente da utilização de fundos públicos e recursos externos. Além da fragilidade financeira, o desenvolvimento brasileiro revelou-se incompleto, porque incapaz de gerar uma maior homogeneização social.

Nos anos 1970, enquanto o mundo enfrentava os ajustes recessivos gerados pelos choques externos das crises do petróleo e da flexibilização dos regimes cambiais, o Brasil acelerava sua estratégia desenvolvimentista, com base em financiamento externo propiciado pelo ciclo de liquidez da reciclagem dos petrodólares. Com a crise da dívida externa, e a fragilização financeira do setor público, a inflação passou da já elevada média de 30% ao ano nas décadas

¹⁶ Sobre o desempenho da economia brasileira em uma perspectiva comparada ver, dentre outros, Barro e Sala-i-Martin (2003), Goldman Sachs (2007) e Maddison (2007).

¹⁷ A média da variação do PIB *per capita* calculado a partir da série a preços constantes (R\$ 2011) para o período 1947-1980 é de 4,45%. A variação do PIB a preços constantes de 2011, no mesmo período, é de 7,34%. Cálculos próprios com base em: www.ipeadata.gov.br, último acesso em 18/05/2012.

anteriores para níveis superiores a 2.000% ao ano, a partir da segunda metade dos anos 1980¹⁸. Desde então a economia experimentou diversos ciclos curtos e instáveis de crescimento, de modo que entre 1981 e 2003, a renda per capita expandiu-se a uma taxa média de 0,23% a.a., ou seja, cerca de 1/20 do ritmo verificado entre 1947 e 1980, que fora de 4,45% a.a.¹⁹. Ao longo dos anos 1980 e 1990, foram implementadas diversas tentativas de estabilização econômica. Para enfrentar a inércia inflacionária, típica de economias altamente indexadas²⁰, os “choques econômicos” vinham acompanhados da introdução de elementos não convencionais, como o congelamento de preços, salários e ativos financeiros, a desindexação total ou parcial da economia e as reformas monetárias. Em cada tentativa fracassada, ampliava-se a instabilidade econômica e institucional, colocava sob tensão os ganhos políticos da redemocratização (Belluzzo e Almeida, 2002, Carneiro, 2002, Giambiagi et al., 2004).

As políticas monetária e fiscal contracionistas, motivadas pelos ditames da estabilização, especialmente em um ambiente marcado por uma série de choques externos adversos – as crises financeiras na segunda metade da década – contribuíram para a constituição de ciclos curtos de crescimento (Williamson, 2002, Goldstein, 2003). Com o Plano Real verificou-se, inicialmente, um ganho real de renda dos trabalhadores assalariados das regiões metropolitanas que, todavia, foi perdido entre 1998 e 2002. Em uma perspectiva mais longa, e considerando o rendimento real dos assalariados da Grande São Paulo, é possível verificar a tendência de queda da renda nos anos 1990. Isto ocorreu a despeito das evidências de que a década de 1990 trouxe um incremento não desprezível da produtividade (Goldman Sachs, 2007).

É importante lembrar que há mais de uma década o debate sobre os rumos da economia brasileira, em geral, e sobre a política econômica, em particular, tem se concentrado na dificuldade de o país retomar o crescimento de forma sustentável. Se, por um lado, o Plano Real foi capaz de debelar um processo crônico de descontrole inflacionário, por outro, a adoção da âncora cambial e a política de juros elevados geraram o acúmulo de sensíveis desequilíbrios de estoques nos fronts externo (Ministério da Fazenda, 2011) e fiscal. A gestão destes em um contexto de reversão no quadro de liquidez financeira internacional, que fora um dos pressupostos para a estratégia de estabilização e “crescimento com poupança externa”, marcou a segunda fase do Real – após a desvalorização cambial do início de 1999. Da mesma forma, a

¹⁸ A inflação média do período 1945-1979 foi de 29,52%, com a mediana de 24,51%. Incluindo-se o ano de 1980, tal média chega a 31%. Nos anos de 1989 e 1993 a inflação acumulada ultrapassou os 2000%. Cálculos próprios com base nos dados do IPEADATA. Série utilizada: IGP-DI - geral - centrado - fim período. Ver: www.ipeadata.gov.br, último acesso em 18/05/2012.

¹⁹ Cálculos próprios com base em: www.ipeadata.gov.br, último acesso em 18/05/2012.

²⁰ Ver Arida e Resende (1985).

tutela do FMI e a implantação de um novo regime de políticas fiscal, monetária e cambial foram definindo os marcos da política econômica perseguida desde então.

A euforia da estabilização com algum crescimento dos primeiros anos, que garantiu a base para a reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi dando lugar à estagnação econômica, à deterioração do mercado de trabalho e ao aprofundamento dos passivos fiscal e externo. É nesse contexto socioeconômico que ocorreu a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Tendo de administrar uma profunda crise, potencializada pelas incertezas da transição política, o novo governo optou, inicialmente, por manter as diretrizes de política econômica herdadas do período anterior.

A análise dos parágrafos anteriores sugere que a combinação da estabilização monetária com reformas estruturais liberalizantes logrou êxito no enfrentamento do quadro de inflação crônica do país e, em certa medida, na modernização da estrutura produtiva. Todavia, às vésperas das eleições de 2002, o Brasil havia acumulado significativos desajustes nos seus estoques de dívida pública e externa. A dívida líquida do setor público já estava acima de 50%²¹ do PIB, tinha seu prazo de maturação encurtado cada vez mais (com um giro médio inferior a três anos), apresentava um custo de carregamento de cerca de 8% do PIB (juros nominais sobre a dívida) e terminou o ano de 2002 com um perfil de indexação em que os títulos atrelados à variação cambial respondiam por 1/3 da dívida total. Ademais, as incertezas associadas ao processo eleitoral fizeram com que a taxa de câmbio disparasse, com uma desvalorização nominal de 60% entre janeiro e outubro de 2002. O *pass-through* cambial operou de forma rápida, e tanto a inflação anualizada quanto as expectativas de inflação futura sinalizavam uma trajetória explosiva. Havia um temor generalizado na volta da indexação e no descontrole macroeconômico (Williamson, 2002; Goldstein, 2003; OECD, 2009; IPEA, 2009a).

Qualquer novo governo que assumisse em tais condições muito provavelmente teria como prioridade, ao menos no curto prazo, o retorno à “normalidade”, mesmo que isso implicasse na adoção de medidas fiscais e monetárias fortemente contracionistas. No caso concreto do Brasil, o governo recém-eleito contava com uma significativa desconfiança do mercado financeiro internacional. A campanha eleitoral havia acirrado os ânimos políticos. Isto levou o então candidato de oposição a uma intensa busca de apoio junto ao setor privado. Símbolo disso foi a elaboração, na reta final da campanha, da “Carta ao Povo Brasileiro”, uma afirmação de compromissos com a manutenção da estabilidade econômica e o respeito aos contratos. Observadores contemporâneos passaram a observar que a chegada ao poder do

²¹ As informações estatísticas primárias deste e dos parágrafos subsequente são provenientes de OECD (2009), Ministério da Fazenda (2010 e 2011) e IPEADATA. Disponível em: www.ipeadata.gov.br, último acesso em 15/05/2012.

principal líder da “esquerda” brasileira nas últimas três décadas e, mais importante, da manutenção de um conjunto amplo de políticas e de contratos, representou a consolidação da transição democrática pós-regime militar. No plano econômico, tal continuidade significou uma (terceira) etapa do processo de estabilização iniciado com o Plano Real.

É no contexto de uma transição complexa e em meio às pressões financeiras geradas pela desconfiança dos credores é que se deve analisar as opções e estratégias de “continuidade” a despeito das críticas prévias contra as políticas econômicas do governo Cardoso. A montagem da equipe econômica do governo Lula e o anúncio das primeiras medidas revelaram o esforço de manutenção do *status quo*. No plano econômico, o enfrentamento da “crise de credibilidade” deu-se pelo aperto na política monetária e fiscal. Com seu conservadorismo inicial, o primeiro governo Lula logrou reverter as expectativas pessimistas, particularmente dos operadores dos mercados financeiros, com impactos positivos sobre a trajetória da inflação e o gerenciamento da dívida pública. Todavia, manteve-se o quadro de crescimento inferior ao verificado na média mundial. A partir de 2003, a conjuntura externa excepcionalmente favorável contribuiu decisivamente para a correção dos desequilíbrios externos e fiscais.

Os resultados em conta corrente passaram a ser superavitários (Ministério da Fazenda, 2010 e 2011), comandados por recordes sucessivos na balança comercial – de um déficit médio de US\$ 1,1 bilhão entre 1995 e 2002, passou-se a um superávit acima de US\$ 30 bilhões por ano, na “Era Lula”²². A relação dívida líquida do setor público/PIB recuou²³, tendo o perfil de financiamento melhorado, pela menor exposição à variação cambial e aos títulos pós-fixados e referidos à variação cambial, além do alongamento de prazos. Houve forte queda no risco-país, e os indicadores de solvência externa – que relacionam os passivos contraídos e as exportações – e liquidez externa – passivos externos versus reservas internacionais – melhoraram de forma substantiva. A inflação recuou para a casa de 4% ao ano – menos da metade da média do período 1995-2002 – e o crescimento da renda atingiu o patamar médio de 4% a.a. (média 2003-2008).

A recuperação de um maior dinamismo em termos de crescimento se deu a partir da exportação, beneficiada pelo crescimento da economia mundial e pela taxa de câmbio mais

22 Para se colocar em perspectiva, em 1990 o Brasil exportou US\$31 bilhões e importou US\$ 21 bilhões. Em 1995, tais montantes eram de, respectivamente, US\$ 47 bilhões e US\$ 50 bilhões. Em 2002, de, respectivamente, US\$ 60 bilhões e US\$ 47 bilhões. E, em 2008, de US\$ 198 bilhões e US\$ 161 bilhões. Assim, a corrente de comércio saltou de US\$ 52 bilhões para US\$ 359 bilhões. Neste movimento, nos anos FHC as importações cresceram, em média, 6,2% a.a., contra os 4,4% de crescimento das exportações. Na era Lula, as importações avançaram, em média, 15,6% a.a.. Todavia, as exportações cresceram de forma ainda mais intensa: 16% a.a.

23 Em 2002 este indicador era de 51,3%, chegando a 53,5% em 2003. Depois de 2004 verificou-se uma tendência de queda, de modo que, em 2008 a DSLP era de 38,8% do PIB. Com a crise financeira as projeções de mercado são de uma ampliação neste indicador para o período 2009-2011, para algo em torno de 40% do PIB. Depois de 2012 haveria novo recuo (IPEA, 2009; IMF, 2009a e Relatório de Mercado Focus, em 06/11/2009, disponível em: www.bcb.gov.br).

competitiva depois da mudança no regime cambial, em 1999. Entre 2001 e 2003, a demanda externa apresentou uma contribuição positiva e superior à demanda doméstica, ao passo que, depois de 2004, a expansão do gasto doméstico passou a liderar o crescimento. No ciclo virtuoso que então se inaugurou, verificou-se uma sensível recuperação do emprego, da massa real de rendimentos do trabalho e do crédito (OECD, 2009; IPEA 2009a, 2009b e Ministério da Fazenda, 2010, 2011). Com isso, o consumo das famílias passou a se expandir em um patamar sensivelmente superior ao verificado nos anos anteriores. A formação bruta de capital, quando se considera o indicador trimestral, passou a apresentar o melhor desempenho em mais de duas décadas. O crescimento econômico, com geração líquida positiva de postos de trabalhos formais – e que, por isso mesmo, contribuem com o financiamento previdenciário – fez com que, depois de muitos anos, o déficit previdenciário se estabilizasse²⁴. A dívida pública (líquida e como proporção do PIB) recuou de 53,5% em 2003, para 38,8% em 2008, com resultados correntes cada vez melhores, dado que o déficit nominal, que inclui o pagamento de juros, passou de 6,9% do PIB, em 1997, para 1 % do PIB, em 2008 (Banco Central do Brasil, 2008, 2009b, IPEA, 2009a).

Às vésperas do agravamento da crise financeira global, no último trimestre de 2008, o Brasil já deixava para trás a impressão de ser um BRIC de segunda linha, e apontava para um crescimento que poderia ter chegado a 6% ao ano, não fosse a perda de dinamismo dos últimos três meses do ano (Banco Central do Brasil, 2009b). Ainda assim, ao longo do ano de 2009, o dinamismo do mercado interno e os efeitos positivos das políticas contra-cíclicas – expansão do crédito, em um contexto de taxas de juros em trajetória de queda²⁵, e diversos estímulos fiscais – garantiram uma reversão do quadro de deterioração do nível de atividades e do mercado de trabalho que se seguiu ao ápice da crise, em setembro de 2008 (Banco Central do Brasil, 2009b). No ano de 2009, verificou-se uma pequena contração do PIB, seguido de forte recuperação em 2010 e a perspectiva de um retorno a taxas mais modestas, a partir de 2011. A inflação, por sua vez, tem se situado dentro dos limites fixados pelo Sistema de Metas (Ministério da Fazenda, 2011).

Portanto, ao final da primeira década do século XXI, a economia brasileira revela sinais de amadurecimento e vitalidade que estão surpreendendo mesmo os analistas mais otimistas sobre

²⁴ Em 2000, o déficit da Previdência Social era de 0,85% do PIB, subindo a mais de 1,7% do PIB no triênio 2005-2007. Contudo, em 2008, ele recuou para 1,25% do PIB e, em 2009, a despeito da crise, chegou a 1,36% do PIB. O orçamento de 2010 projeta um déficit de 1,17%. É importante notar que, entre 2000 e 2009, mais do que triplicaram, de cerca de R\$ 50 bilhões para um pouco mais de R\$ 150 bilhões (Ministério da Fazenda, 2010).

²⁵ Em outubro de 2009, a taxa real de juros era de 5,4%. Na média 2006-2009 ela foi de 7,4%; entre 2004 e 2005, era de 11,5%; entre 2000 e 2003, 14,9%; e, entre 1996 e 1999, 18,4% (“O Brasil Saindo da Crise”, apresentação do Diretor do Banco Central do Brasil, Mário Torós, em outubro de 2009 - <http://www.bcb.gov.br/?APRESPRONUNC>, acesso em novembro de 2009).

as perspectivas do país (IPEA, 2009a; OECD, 2009). Uma evidência neste sentido está no fato de que, em meio a uma crise econômica que tem sido apontada como a mais grave desde 1929, as principais agências de *rating* elevaram o status do Brasil para grau de investimento (*investment grade*). Tal fato vai ao encontro das análises de órgãos multilaterais, analistas de mercado e acadêmicos, que revelam a resiliência da economia diante dos impactos da crise financeira global (IMF, 2009b; Unctad, 2009).

Neste sentido, a aposta dos economistas do Departamento de Pesquisa do banco Goldman Sachs²⁶, que incluíram o Brasil no rol das principais economias emergentes no século XXI, junto com China, Índia e Rússia, consagrando o acrônimo “BRIC”, parece estar se concretizando. Após a sugestão do Goldman Sachs, vários analistas²⁷ se mostraram céticos com a inclusão do Brasil nesta categoria de potência econômica em ascensão. Até porque havia dúvidas justificáveis sobre a capacidade de o país deixar para trás quase três décadas de semi-estagnação e não seria a primeira vez que se frustraria a promessa de superação do subdesenvolvimento e, assim, de alinhamento com os parâmetros de desenvolvimento econômico e social dos países avançados.

No período de crescimento acelerado, especialmente nos anos 1970, eram comuns expressões como “país do futuro” para designar as perspectivas brasileiras. Tal percepção se baseava na impressionante trajetória de crescimento econômico e modernização verificada a partir dos anos 1930 e, mais fortemente, entre os anos 1950 e 1970. Durante este período, o PIB cresceu cerca de 7% ao ano, em média, em meio a um amplo processo de transformação estrutural. Ao longo do século XX, a população do país cresceu nove vezes, passando de pouco menos de 20 milhões de habitantes para mais de 190 milhões. Até 1966, mais da metade deste contingente populacional vivia no campo. No final do século, mais de 80% dos brasileiros viviam em cidades. Isto significou uma mudança profunda na estrutura de emprego e produção, com as atividades urbano-industriais ganhando cada vez mais espaço na vida econômica²⁸.

²⁶ No começo dos anos 2000, economistas do Departamento de Pesquisa do banco Goldman Sachs introduziram no jargão financeiro o acrônimo BRICs (de Brasil, Rússia, Índia e China) para designar quatro países cujo potencial de crescimento ao longo do século XXI tenderia a alterar a configuração da economia mundial. Desde então, a atenção de acadêmicos, analistas de mercado e tomadores de decisão nas esferas oficial e privada tem se concentrado, cada vez mais, nas potências emergentes do século XXI. Mais do que uma promessa, a ascensão dos BRICs, dos “Next Eleven”, e a recuperação de um importante dinamismo econômico no conjunto dos países periféricos, sinalizavam para uma nova conformação do fenômeno da globalização, com o aumento do poder relativo da periferia (Goldman Sachs, 2007; National Intelligence Council, 2005, 2008, Maddison, 2007).

²⁷ Ver Arestis e De Paula (2009).

²⁸ De acordo com as estimativas de Bonelli (2005), com base nos dados primários do IBGE, as atividades agropecuárias recuaram de uma participação no PIB da ordem de 45% no início do século XX, para algo em torno de 10% a partir de meados dos anos 1970. A indústria passou, no mesmo período, de 12% para 34% - em seu auge, ainda na década de 1970, tendo recuado desde então para algo entre 25% e 28% do PIB. Por fim, o setor de serviços passou de pouco mais de 40% do PIB em 1900 para mais de 60% no final dos anos 1990.

Alguns dos resultados econômicos e sociais recentes ganham destaque quando comparados com a experiência histórica. Se estimativas sugerem que o Brasil esteve entre os países com as mais elevadas taxas de expansão da renda entre as décadas de 1900 e 1970 (Barro e Sala-i-Martin, 2003), tal sucesso contrastou com dificuldades de manutenção de um ambiente de estabilidade, do que são testemunhas a inflação alta e crônica e a vulnerabilidade financeira externa. E, mais importante, a expansão acelerada do pós-guerra não foi suficiente para garantir a conformação de uma sociedade relativamente homogênea. Contra este pano de fundo histórico, neste início de século XXI, o país vem experimentando um ciclo de recuperação com características inéditas: a aceleração do crescimento frente à média das últimas duas décadas²⁹ combina-se com a manutenção dos níveis mais baixos de inflação e de vulnerabilidade externa (tomando aqui o dado de dívida externa líquida como proporção da renda) desde que há registros estatísticos. Além disso, há uma melhoria no perfil de distribuição de renda³⁰.

Conforme argumentado até aqui, esse processo virtuoso vem acompanhado de uma melhoria relativa da situação fiscal, de recuperação na oferta de crédito, de expansão dos mercados de capitais, de fortalecimento do mercado de trabalho, pela criação de empregos e aumento da renda real, o que tem se desdobrado em ampliação do poder de compra das camadas de renda mais baixas³¹. O vigor do mercado interno e os fundamentos macroeconômicos mais sólidos do que os observados nos anos 1980 e 1990 têm sido apontados como elementos

²⁹ Desde 2007, e com projeções para 2009 e 2010, o crescimento da economia brasileira tem sido superior ao crescimento mundial, algo que tinha sido uma característica marcante entre os anos 1950 e 1980, e que deixou de ser um fato estilizado nos anos que se seguiram à crise da dívida externa. Assim, por exemplo, entre 1995 e 2002, o mundo cresceu mais do que o Brasil em 1,2%, em média, por ano. Por outro lado, entre 2003 e 2010, o Brasil tenderá a crescer mais do que o mundo. Com respeito à inflação, o Brasil tem um histórico de variações de preços superiores à média mundial. No período recente este *gap* vem se reduzindo, o que sinaliza para a consistência do ajuste macroeconômico do período pós-Plano Real.

³⁰ De acordo com a OECD (2009, p. 39): *"The resumption of economic growth in a stable macroeconomy, coupled with sound social policies, is delivering a steady reduction in poverty and improvements in the distribution of income, which has been notoriously skewed in Brazil. The fall in inflation since 2003, which resulted in considerable gains in real earnings, together with improving labour-market conditions, have been important factors behind the gradual fall in the percentage of the population living below the poverty line to below one-quarter in 2007 (Figure 1.11). The distribution of income has also improved significantly in recent years. To illustrate the recent achievements in this area, the Gini coefficient fell by about 0.7 percentage points per year during 2001-07; if this pace of reduction could be maintained over the medium term, Brazil could reach the current level of inequality of the United States in less than 15 years."*

³¹ "O maior crescimento, com forte geração de empregos, associado à inclusão e os programas sociais, tem permitido a diminuição da pobreza, a criação de uma nova classe média e os estímulos aos investimentos. Desde 2002, cerca de 25 milhões de brasileiros puderam ascender para os estratos médios da pirâmide social. Em 2010, em que pese a crise internacional, a classe C abrigou 103 milhões de brasileiros e deverá continuar a expandir-se nos próximos anos, com persistente redução das classes D e E. A desigualdade da renda continua a diminuir –como atesta a queda progressiva do coeficiente de Gini –, em resposta às políticas de valorização do salário mínimo e de transferência de renda, financiadas pelo Governo Federal. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009 confirmam a trajetória de redução da pobreza no Brasil e indicam a consolidação do crescimento sustentável e inclusivo." (Ministério da Fazenda, 2011, p. 36).

centrais da capacidade recente da economia brasileira resistir aos impactos recessivos e desestabilizadores da crise financeira global³².

Esta caracterização do desempenho recente da economia brasileira à luz da perspectiva histórica precisa ser confrontada com as distintas interpretações dos analistas. Isto é retomado na próxima seção, mantendo-se o eixo de contribuição do presente artigo que é o de tentar identificar se há elementos na experiência contemporânea que façam eco ao desenvolvimentismo pretérito.

4 Considerações Finais: Retorno ao Desenvolvimentismo?

Não há dúvidas de que hoje há sinais mais nítidos de crescimento da economia brasileira em comparação com alguns anos atrás. Isto levou autores como Erber (2011) assinalarem que no governo Lula coexistem duas “convenções’ ou visões de mundo, uma “institucionalista restrita”, de caráter mais ortodoxo, e outra denominada por ele de “neodesenvolvimentista”, ambas com “núcleos duros analíticos distintos (...), portanto, ontologicamente conflitivas” (p. 53). Todavia, a despeito dos sinais da conjuntura, vários autores apontam para as dificuldades de uma retomada mais consistente e robusta sem que o país enfrente alguns problemas crônicos, como a crise da previdência, a alta carga tributária e o assistencialismo, por exemplo. Esses se aguçaram após o fim do regime militar, com a universalização de políticas públicas consagrado pela Constituição de 1988, implementada na década de 1990 e ampliada pelo governo Lula. Autores como Pinheiro e Giambiagi (2006) ilustram este ponto de vista. Em sua interpretação, os programas voltados à redistribuição de renda, ao invés de colaborarem para o crescimento, o dificultam: “o modelo de aumento simultâneo do gasto público e da carga tributária que caracterizou a economia brasileira em 1991-2005 (...) reduz a eficiência e o potencial de crescimento” (p. XV). O país – a exemplo de outros da América Latina – apresentaria propensão histórica ao populismo e ao assistencialismo; todavia, este não colabora para melhorar a distribuição de renda – ao contrário, é empobrecedor (p.60). Para tanto, apoiam-se em autores como Ricardo Paes e Barros, autor de parábola segundo a qual “se um helicóptero jogasse dinheiro do céu, o ato poderia ter mais eficácia para diminuir a pobreza do que muitos gastos ditos sociais que o país faz” (p.77), e Adelman (2000), para quem transferências compensatórias são uma alternativa cara e pouco eficazes para encaminhar uma solução duradoura às desigualdades sociais.

32 Ver, por exemplo: IMF Executive Board Concludes Article IV Consultation with Brazil. Public Information Notice (PIN) n. 09/92, July 28, 2009, disponível em: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0992.htm>; BRICs Drive Global Economic Recovery, IMF Survey Magazine, July 22, 2009, disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/rea072209a.htm>; The Economist, Oct 15th 2009, Juggling technocrats and party hats (http://www.economist.com/displayStory.cfm?story_id=14644374).

Para esses autores, que exemplificam uma parcela importante do pensamento contemporâneo sobre este conjunto de temas, o principal fator explicativo do crescimento no período mais recente é a estabilidade econômica, ou seja, o fato de o governo Lula, *a despeito* do assistencialismo, ter mantido as linhas gerais da política econômica de matiz ortodoxo do governo F. H. Cardoso (metas de inflação, altas taxas de juros, câmbio valorizado, superávit primário). Este argumento, não obstante, deve ser visto com precaução, à luz dos dados mais recentes, principalmente relativos à demanda interna. De um lado, não há o que questionar quanto à dificuldade de compatibilizar crescimento econômico e retomada de investimentos, públicos e privados, de um lado, e a permanência do descontrole inflacionário presente na economia brasileira na década de 1980 e controlado a partir do Plano Real. Todavia, se a instabilidade macroeconômica apresenta correlação negativa com crescimento – configurando-se como um fator impeditivo, como é razoável supor à luz de diferentes modelos teóricos e experiências históricas –, daí não se segue que *per si* consiga explicar o desempenho mais recente e o cenário positivo delineado por vários analistas para o Brasil para os próximos anos, principalmente sua posição relativa no contexto internacional a partir da crise de setembro de 2008, bastante confortável em comparação com outros países. No caso, tudo sugere que as medidas “assistencialistas” não têm sido inócuas, pois vêm apresentando impacto não desprezível na redução da pobreza e na alteração da distribuição de renda, como se mostrou anteriormente; e estas, ao contrário de barrar o crescimento, têm-se mostrado como fator propulsor. Nessa direção também argumenta Soares (2010), para quem a queda gradual e consistente do coeficiente de Gini entre 1995 e 2006 se deve a uma série de políticas de transferências e também de aumento do salário mínimo, revertendo uma tendência histórica que, se mantida por mais tempo e incrementada por outras medidas, como tributárias, de diminuição das desigualdades raciais, regionais e educacionais, poderiam levar o país a um patamar semelhante a alguns países hoje considerados como de ótimo padrão de distribuição.

Em vista disso, é bastante discutível associar a conjuntura da última década no Brasil a ciclo econômico populista, pelo menos à luz dos modelos de diversos autores que se debruçaram sobre o tema, mesmo afinados com o *mainstream*. Neste sentido, vale lembrar a definição mais difundida e pela ortodoxia de populismo econômico, a de Dornbusch e Edwards (1989, p. 9). Para estes, “*a policy perspective on economic management that emphasizes economic growth and income redistribution and deemphasizes the risks of inflation and deficit finance, external constraints and the reaction of economic agents to aggressive nonmarket policies*”. Outros autores, como Diaz-Alejandro (1981), Sachs (1989), e Bresser-Pereira (1991, 2006), embora sob diferentes *approaches*, recorrem a argumentos semelhantes: a partir da concepção de uma curva de Philips negativamente inclinada de curto prazo, sustenta-se que os governos populistas

ignoram as restrições macroeconômicas, como o combate à inflação e ao déficit público, e optam pelo crescimento acelerado a curto prazo, normalmente alimentado por políticas ativas de sustentação da demanda agregada, aumento de salários, redução de carga fiscal e juros baixos. Daí um ciclo, pois num primeiro momento a economia cresce e o governo se torna popular, mas o brilho é fugaz: logo os gargalos e desequilíbrios começam a aparecer: déficit público, desequilíbrio no balanço de pagamentos, mais inflação – a exigir um ajuste ainda mais drástico do que o inicial, “cujos custos suscitam a questão sobre se não será pior a cura do que a própria doença” (Díaz-Alejandro (1981, p. 75).

Nossa análise da “Era Lula” sugere que, não obstante o carisma de seu titular e de alguns arroubos midiáticos, seu governo afasta-se completamente do *hard core* da definição de populismo daqueles autores³³. Todos estes registram como fase inicial de seus modelos medidas expansionistas, muitas vezes drásticas, acompanhadas de rejeição a políticas de estabilização. Pode-se claramente concluir que *é nesta primeira fase que o populismo econômico se revela*, na convicção do governo de que pode enfrentar a situação com a referida “virada” pró-crescimento acelerado e acompanhado de distribuição de renda, ao invés de optar por políticas restritivas. Em síntese: populismo econômico, para todos os autores, é sobretudo um padrão de comportamento, muitas vezes culturalmente arraigado - ou “*embedded*”, como na tradição institucionalista – o qual, sob determinadas condições políticas permissivas, manifesta-se na formulação da política econômica. Como é por demais sabido, o governo Lula, em seus primeiros anos, não só optou por uma política monetária e fiscal restritiva, como, neste aspecto, representou muito mais continuidade que rompimento com relação ao governo anterior. Em termos de política social, optou pelo gradualismo, apostando mais no longo prazo que no brilho fugaz apontado pelos modelos: elevação paulatina do salário mínimo e dos programas de transferência de renda. Mesmo o afrouxamento da política monetária capitaneado pelo Banco Central, em seu segundo mandato, seguiu a uma comedida estratégia, mesmo que às custas de um crescimento mais nítido a curto prazo. Esta combinação de política econômica restritiva e gradual redistribuição de renda aproxima-se mais do padrão clássico da social-democracia europeia do pós-Segunda Guerra, de inspiração keynesiana, do que do “ciclo econômico populista” descrito pelos modelos. Assim, as políticas antes denominadas “assistencialistas”, a despeito do ganho político que venham a representar, também se afastam do paradigma

³³ Esta análise se restringe ao conceito de “populismo econômico”, a partir da própria definição dos autores aqui abordados, com o propósito de com eles poder dialogar. Foge ao escopo deste trabalho a discussão em torno de populismo político, também presente na controvérsia sobre a mesma conjuntura, tanto no Brasil como em outros países latino-americanos. Convém assinalar que esses autores, nos mesmos trabalhos supracitados, embora estabeleçam uma relação teórica entre populismo econômico e político, normalmente defendem que, na prática, a relação entre ambos não é necessária, de maneira que em uma experiência histórica particular possam estar dissociados.

populista antes mencionado, pois vêm se mostrando relativamente consistentes no tempo. Não se pode esquecer que uma das características marcantes, exploradas pelos autores antes mencionados, refere-se justamente à ineficácia do “assistencialismo”, ou seja, a boa intenção no curto prazo sempre se revela inócua no futuro – postulado tradicional do liberalismo como corolário da defesa do livre mercado e condenação de medidas intervencionistas pró-redistribuição de renda.

Finalmente, tudo sugere ser prematuro afirmar que se trata de uma retomada do desenvolvimentismo como ideologia norteadora de nova fase da economia e da sociedade brasileiras, apesar dos sinais visíveis da retomada de uma trajetória de crescimento, dos bons fundamentos macroeconômicos (mesmo com problemas a enfrentar, como a ainda baixa formação bruta de capital; a apreciação do Real; o retorno dos déficits em conta corrente; as pressões especulativas nos mercados de renda fixa, renda variável e derivativos; a persistência da indexação de preços, provocando a tendência manutenção da inflação em patamares superiores ao da média mundial; dentre outros) e do incremento do consumo de parte da população até então à margem da demanda doméstica. O desenvolvimentismo, para se firmar tanto como ideologia hegemônica e, daí, como prática efetiva, supõe um relativo consenso sobre a natureza e a profundidade da política econômica como indutora não só de investimentos em áreas prioritárias, mas da ação estatal nas demais esferas de abrangência - como educação, tecnologia, mercado de trabalho e políticas sociais, dentre outras -, de forma a forjar um projeto com coerência interna entre fins, meios e instrumentos para viabilizá-los. Supõe, portanto, um pacto político capaz de lhe dar sustentação, ou seja, agentes econômicos, classes e segmentos sociais dispostos a pactuar uma agenda mínima. Apesar de se ter avançado nessa direção nos últimos anos e a crise internacional vir também colaborar neste sentido, não há como fugir da constatação realista de que tudo sugere ser algo não muito claro de se vislumbrar em um horizonte mais próximo.

Referências bibliográficas

ADELMAN, I. *Fifty years of economic development: what have we learned?* In: Conferência Anual sobre Desenvolvimento, Banco Mundial, 2000.

ANDERSON, P. Um Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARESTIS, P.; DE PAULA, L.F (Ed.). *Financial Liberalization and Economic Performance in Emerging Countries*. Palgrave Macmillan, 2009.

ARIDA, P.; RESENDE, A. L. Inertial Inflation and Monetary Reform in Brazil. In: WILLIAMSON, John (Ed.). *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Boston: MIT Press, 1985.

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório anual 2008*. Banco Central do Brasil: Brasília, v. 44, 2008.
- _____. *Relatório de estabilidade financeira – maio/2009*. Banco Central do Brasil: Brasília, v. 8, n. 1, 2009a.
- _____. *Relatório de Inflação – setembro/2009*. Banco Central do Brasil: Brasília, v. 8, n. 1, 2009b.
- BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X. *Economic Growth*. 2nd ed. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.
- BELLUZZO, L. G. Um novo estado desenvolvimentista? *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 3, n. 27, p. 4-5, 2009.
- _____; ALMEIDA, J. S. G. *Depois da Queda*. Civilização Brasileira, 2002
- BONELLI, R. *Industrialização e Desenvolvimento (notas e conjecturas com foco na experiência do Brasil)*, 2005. Disponível em: http://www.fiesp.com.br/download/semin_desindustrializ/6Bonelli_ind_desenv.pdf. Acesso em: outubro de 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.). *Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991.
- _____. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 1, p. 5-24, 2006.
- _____. Crônica do Novo-Desenvolvimentismo e sua Macroeconomia Estruturalista. 2011a Manuscrito.
- _____. From the National-Bourgeois to the Dependency Interpretation of Latin America. *Latin American Perspectives*, Issue 178 – v. 38, n. 3, May, p. 40-58, 2011b.
- CARDOSO JR., J. C. *Para a Reconstrução do Desenvolvimento no Brasil; eixos estratégicos e diretrizes de política*. São Paulo: HUCITEC, 2011.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Unesp, 2002.
- CARVALHO, F. C. Lula's Government in Brazil: A New Left or the Old Populism? In: ARETIS, P., SAAD-FILHO, A. (Ed.). *Political Economy of Brazil: Recent Economic Performance*. Palgrave Macmillan, 2007.
- CERVO, Amado Luiz. A construção do modelo industrialista brasileiro. *DEP – Diplomacia Estratégia Política*, n.10, p. 75-87, 2009.
- DIAZ-ALEJANDRO, F. C. Southern Cone Stabilization Programs. In: CLINE, W.; WEINTRAUB, S. (Ed.) *Economic Stabilization in Developing Countries*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981.
- DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press, 1989.
- _____. Macroeconomic Populism. *Journal of Development Economics*, v. 32, n. 2, p. 247-277, 1990.
- ERBER, Fabio. As Convenções de Desenvolvimento no Governo Lula: um Ensaio de Economia Política. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 1 (121), jan/mar 2011.

- FONSECA, P. C. D. *Vargas: o Capitalismo em Construção*. Brasiliense, São Paulo, 1989.
- _____. "Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil". *Pesquisa e Debate*, v. 15, n. 2, p. 225-256, 2004.
- FREIRE, V. T. A Valsa dos bancos no Brasil. *Folha de São Paulo*, mercado, 29/01/2011.
- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. 15. ed. São Paulo: Nacional, [1959]1977.
- GIAMBIAGI, F.; CASTRO, L. B.; VILLELA, A.; HERMANN, J. *Economia Brasileira Contemporânea, 1945-2004*. São Paulo: Campus, 2004.
- GOLDMAN SACHS. *BRICs and Beyond*. The Goldman Sachs Group (Global Economics Department), 2007. Disponível em: <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/BRICs-and-Beyond.html>. Capturado em: 05/02/2008).
- GOLDSTEIN, M. *Debt Sustainability Brazil and the IMF*. IIE WP 03-1. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003.
- GONÇALVES, R. Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 31, fev. 2012.
- HERRLEIN JR., Ronaldo. *Estado Democrático e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: um Ensaio de Economia Política*. Porto Alegre: UFRGS/FCE/DECON, 2011. (Texto para Discussão, n. 01/2011).
- IMF – International Monetary Fund. *IMF Executive Board Concludes Article IV Consultation with Brazil*. Public Information Notice (PIN), n. 09/92, July 28, 2009a. Disponível em: <http://www.imf.org>.
- _____. *World Economic Outlook*, Oct., 2009b. Disponível em: <http://www.imf.org>.
- IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2009a. v. 1-3.
- _____. *Carta de Conjuntura* – junho de 2009. Brasília: Ipea, 2009b. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/cartaconjuntura/carta07/Carta_junho2009.pdf. Último acesso em: 18 out. 2009.
- MADDISON, A. *Contours of the World Economy, 1-2030 AD*. Oxford University Press, 2007.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Economia Brasileira em Perspectiva*. 4. ed. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, fev. 2010. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/link.htm>. Acesso em: março de 2010)
- _____. *Economia Brasileira em Perspectiva* – Edição Especial de 2010. Brasília: Ministério da Fazenda, 2011.
- MORAIS, L.; SAAD-Filho, A. Da Economia Política à Política econômica: o Novo-desenvolvimentismo e o Governo Lula. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 4 (124), out/dez. 2011.
- NAKANO, Y. Catch Up. *Folha de São Paulo*, Caderno Dinheiro, 24/01/2010, p. 6, 2010.
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. *Global Trends 2025: a transformed world*, 2008. . Disponível em: http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. *Mapping the Global Future*, 2005. Disponível em: http://www.dni.gov/nic/NIC_2020_project.html.

NOVY, A. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 36, n. 4, p. 121-128, 2009a.

_____. Política e economia, outra vez articuladas. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 3, n. 27, p. 6-7, 2009b.

OECD. *OECD Economic Surveys – Brazil*, volume 2009/14, July. Geneva: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2009.

PALMA, G. Four Sources of ‘De-industrialisation and a New Concept of the ‘Dutch Disease’. *HSRC EGD Roundtable*, May 2007.

_____. Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms? *Cambridge Working Papers in Economics (CWPE) 1030*, July, 2011 Disponível em: <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/cwpe1030.pdf>. Accessed on 20/1/2012).

PAULA, J. A. de. *Adeus ao desenvolvimentismo: a opção do Governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

_____. Raízes do Desenvolvimentismo: Pensamento e Ação de João Pinheiro”. *Pesquisa & Debate*, v. 15, n. 2, p. 257-282, 2004.

PAULANI, L. Brasil Delivery: Razões, Contradições e Limites da Política Econômica dos Primeiros Seis Meses do governo Lula. In: PAULA, J. A de. *A Economia Política da Mudança*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

_____. The Real Meaning of the Economic Policy of Lula's Government. In: ARESTIS, P.; SAAD-FILHO, A. (Ed.). *Political Economy of Brazil: Recent Economic Performance*. Palgrave Macmillan, 2007.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. *Rompendo o Marasmo; a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2006.

SACHS, J. D. Social Conflict and Populist Policies in Latin America. In: BRUNETTE, R.; DELARINGA, C. (Ed.). *Labor Relations and Economic Performance*. Londons: MacMillan Press, 1989.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. *Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimento com Justiça Social*. Barueri-SP: Manoele; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SINGER, A. Realinhamento, Ciclo Longo e Coalizões de Classe. *Revista de Economia PUC-SP*, ano 2, n. 4, jul./dez. 2010.

SOARES, S. S. D. O Ritmo da Queda da Desigualdade no Brasil é aceitável? *Revista de Economia Política*, v. 30, n.3 (119), jul./set. 2010.

UNCTAD. *Trade and Development Report*, 2009. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2009.

WILLIAMSON, J. *Is Brazil Next?* International Economics Policy Briefs. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2002.