

SUSTENTABILIDADE

RECURSOS NATURAIS

HIPERINFLAÇÃO

PIB

IBGE

CRISES E

ECONOMIA

ESTAGNAÇÃO

CSN

URBANA

EXPANSÃO ECONÔMICA

REVOLUÇÃO CAPITALISTA

EMPREGO

PIB

URBANA

RENDA

DESENVOLVIMENTO

POLÍTICAS

DESENVOLVIMENTISTAS ECONOMIA

BNDE INDUSTRIAL

IBGE

ALTO

CSN

BNDES

CRESCIMENTO

RENDA

DESENVOLVIMENTO

PND

SUSTENTABILIDADE

RECURSOS NATURAIS

SOCIEDADE

IBGE

URBANA

BNDES

HIPERINFLAÇÃO

Uma história do desenvolvimento

Das transformações da década de 1930 às instabilidades do período atual, um panorama dos caminhos e descaminhos da economia brasileira ao longo de quase um século de crescimento, industrialização, visto por especialistas de diferentes orientações ideológicas e visões da história. **POR CARMEN NERY**

Em quase um século de economia urbana e industrial, o Brasil experimentou várias fases de desenvolvimento, alternando períodos de alto crescimento com outros de crises e estagnação. O período que inaugura a era da urbanização e industrialização, de 1930 a 1980, foi, na avaliação da maior parte dos economistas, o de maior desenvolvimento, marcado pela forte expansão econômica puxada pelo Estado em governos de diferentes perfis, mas predominantemente de orientação desenvolvimentista.

De 1981 a 2002 – período afetado pelo esgotamento do modelo de substituição de importações, pela crise da dívida e pela hiperinflação –, ocorreram inúmeras tentativas de estabilização econômica e finalmente as reformas liberais, mas com baixíssimo crescimento. Já de 2003 a 2015, foi a era da abundância com o *boom* das *commodities* e a ampliação de programas sociais e de distribuição de renda. As taxas médias de crescimento foram da ordem de 4,5%, embora há quem considere que este crescimento foi aquém do potencial gerado pelo cenário externo favorável. Até culminar na crise política e no período de instabilidade institucional e econômica de 2015 até os dias atuais.

Este é o cenário traçado por alguns economistas de diferentes correntes ao analisar a história do desenvolvimento brasileiro especialmente para a *Rumos*. Ricardo Bielschowsky, economista e professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), diz que a “era da industrialização”, de 1930 a 1980, foi o auge do desenvolvimentismo como modelo econômico voltado para o mercado interno, industrialização, acompanhada da infraestrutura correspondente, conduzida pelo Estado, e com crescimento de 7,4%. No período de 1950 a 1980, o investimento cresceu, em média, 7,7% ao ano.

“No artigo que escrevi com Carlos Mussi sobre desenvolvimentismo de 1930 ao início de 2000, nós chamamos o período de 1981 a 2002 de era da instabilidade macroeconômica inibidora do crescimento e das ideias desenvolvimentistas. Foi um período em que a estratégia de desenvolvimento foi de ‘sobrevivência’, até 1994. A partir do final dos anos 1980 e início de 1990, começam as reformas liberais. O Plano Real teve importante êxito no controle da inflação, ainda que não se tenha conseguido estabilidade em relação às taxas de crescimento, de juros e de câmbio”, diz Bielschowsky.

Ele destaca que desenvolvimento econômico é crescimento com trans-

formação estrutural, conduzindo ao aumento de produtividade. Para ele, houve, depois de 1990, pelo menos três transformações, mas quase nenhum desenvolvimento econômico com elevação da produtividade. Na década de 1980, há que reconhecer que houve um aumento de produtividade agrícola com a mecanização do campo, em simultâneo a forte redução da participação do trabalhador rural na ocupação total. Nos anos 1990, houve alguma resistência da indústria, com reestruturação e modernização, mas praticamente não se alcançou diversificação produtiva, houve pouca expansão da capacidade industrial, e quase nenhuma inovação por esforço interno. A terceira mudança é que houve uma queda muito forte na produtividade urbana.

Para Bielschowsky, o crescimento da fronteira tecnológica e da infraestrutura depende muito da intervenção do Estado. No que se refere à macroeconomia para o desenvolvimento, ele pondera que, depois da abertura comercial e financeira, o mecanismo que se usa para conter o processo inflacionário é subir as taxas de juros e, dessa forma, conter o câmbio, que historicamente tem sido o fator básico determinante da inflação no Brasil, ao lado da indexação, muito importante até 1994. Afirma que, nos períodos em que a economia está crescendo, o uso do câmbio apreciado via juros elevados tem conspirado contra o investimento industrial. Isso ocorreu nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, e em parte do governo de Dilma Rousseff.

“Esses mecanismos são usados em momentos de problemas decorrentes de crises externas. A primeira crise interna não decorrente de problemas externos foi em 2015, uma crise política e de ingovernabilidade. Havia uma situação externa e de reservas bastante confortável. No período do »

governo Lula houve importantes avanços sociais e razoável expansão de infraestrutura, o grande problema é que o Brasil não fez a diversificação industrial que deveria ter feito”, diz Bielschowsky.

URBANIZAÇÃO ACELERADA

Edmar Bacha, economista diretor do Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, considerado um dos pais do Plano Real e ex-presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), diz que o primeiro período, de 1930 a 1980, é o auge da substituição de importações; o segundo (1981/2002) foi o da crise do modelo e das reformas liberais; e o terceiro, do auge das *commodities* e da crise subsequente, de 2008. Ele destaca que, até 1930, o Brasil era um país rural e, no longo período até 1980, torna-se urbano. Essa transição propicia um enorme aumento da produtividade do trabalho.

“No governo militar, o processo atingiu seu auge até a derrocada do modelo, com a primeira crise do petróleo em 1973. Geisel estimula o endividamento e a substituição forçada de importações. A Coreia do Sul, inicialmente, também adotou um modelo de substituição de exportações, mas depois mudou para o de promoção de importações e hoje é um país desenvolvido e nós continuamos na classe média”, analisa Bacha.

Ele diz que o Brasil cresceu pouco a partir dos anos 1980 devido a um colapso na formação de capital com a crise da dívida, que significou a perda de capacidade de o governo continuar investindo em infraestrutura. Além de uma ineficiência na forma pela qual o capital se transforma em produção, porque o país insiste num processo de aprofundamento da substituição de importações, especialmente de insumos e bens de capital importado. Ele não concorda que os períodos de maior crescimento tenham como causa a adoção de políticas desenvolvimentistas.

“O que se chama de período desenvolvimentista é o que chamo de urbanização acelerada. Já os períodos de política liberal são períodos em que a produtividade deixa de crescer porque, atingidos os limites do mercado interno, a próxima etapa seria sair para o exterior, como fez a Coreia do Sul”, argumenta Bacha.



Noel Joaquim Fátad

Ricardo Bielschowsky: Era da industrialização, entre 1930 e 1980, foi o auge do desenvolvimentismo no Brasil



Roque de Sá/Agência Senado

Edmar Bacha: o que chamam de período desenvolvimentista é, na verdade, um período de urbanização acelerada



Carlos Will/Centro Celso Furtado

Pedro Fonseca: desenvolvimentismo não se faz com política heterodoxa em reação à crise, mas com programa estratégico de longo prazo



Thais Sena Schettino

Bresser-Pereira: desde a década de 1990, o Brasil passa a praticar "populismo cambial", que prejudica a indústria e satisfaz os rentistas

Com a abertura comercial dos anos 1990 por um lado, a conta de comércio – importação e exportação – se manteve baixa e foi aberta a conta de capital para investimentos estrangeiros no país. O problema é que as multinacionais vieram para o país não para se integrar com suas matrizes – a exemplo do que ocorreu na Europa, Ásia e em países como o México – e sim para explorar o mercado interno. “Tanto é assim que a produtividade da indústria automobilística brasileira é metade da do México, cuja indústria está integrada com as da América do Norte”, diz Bacha.

Ele observa que ficou claro que no governo Dilma houve outro colapso da formação bruta de capital fixo, que caiu de 20% para 15%. Para ele, Dilma foi destituída porque a natureza do processo de desenvolvimento mudou. Enquanto nos anos 1980 houve uma queda nas relações de



Divulgação

Marcos Lisboa: economia brasileira tem desempenho ridículo há décadas e precisa de uma grande agenda de reformas para voltar a crescer



Reprodução

Ramon Garcia Fernandez: para ter crescimento é preciso haver alguém que seja o indutor do desenvolvimento e puxe a economia



Divulgação

Celia Lessa: Constituição de 1988 abriu o horizonte para um novo paradigma de desenvolvimento, ao consagrar direitos políticos e sociais



Reprodução

Dulce Pandolfi: país segue extremamente desigual e com imensos desequilíbrios regionais, por isso o Estado tem papel fundamental

troca do Brasil e o aumento da taxa de juros, agora, o que ocorre é uma incerteza política que cria um ambiente de desestímulo associado ao fato de que as expectativas sobre a capacidade de crescimento do Brasil vão diminuindo.

“Para o país voltar a crescer, basicamente, é preciso haver um clima que supere as incertezas. Desde a Operação Lava Jato, vivemos uma insegurança enorme criando uma bola de neve que reverbera na capacidade de os investidores realizarem investimentos. Esperava-se que, uma vez instalado o novo governo, esse quadro se resolvesse. Mas, até agora, não vimos nada disso, o alento que havia com as eleições foi diminuindo à medida que o governo se mostra incapaz de pôr a casa em ordem”, analisa Bacha.

O LEGADO DA ERA VARGAS

Pedro Cezar Dutra Fonseca, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e especialista na era de Getúlio Vargas, ressalta que, antes de 1930, vigorava o modelo de exportações agrícolas, muito concentrado nas regiões produtoras, sem se irradiar desenvolvimento pelo país. O que consagra o governo Vargas é o início da industrialização. “Trata-se de um projeto nacional consciente que dá a possibilidade do desenvolvimento do conjunto do país. Não digo que a Revolução de 30 tivesse esse objetivo, mas, à medida que Vargas vai se entrosando com os tenentes e os militares, surge essa possibilidade”, analisa Fonseca.

Ele explica que, de 1930 a 1940, o governo adotou medidas como a reforma educacional voltada para a profissionalização e alfabetização; leis setoriais como os Códigos de Minas e de Águas, que vão, gradualmente, sinalizar que o governo passaria a preparar a mão de obra para a produção. “A Legislação trabalhista também começa na década de 1930, o que dá sinais de que o governo tem um projeto urbano-industrial. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, reúne e consolida leis que já existem desde 1931. O Ministério do Trabalho foi criado um mês depois de Vargas assumir”, ressalta Fonseca.

Ele observa que a crise de 1929 abalou muito os países de orientação liberal e a confiança no livre mercado, pois nações como EUA, França e Inglaterra foram as que mais sofreram. Ao passo que países que tinham maior presença do Estado na economia foram, relativamente, menos abalados, como a Rússia, a Itália e a Alemanha, que começaram a desenvolver a indústria de defesa.

A partir dos anos 1940, são criadas estatais de segmentos de base como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941, e a Vale do Rio Doce, em 1942. Nos anos 1950, o desenvolvimentismo entra numa etapa de produção de bens mais sofisticados, pois a era Vargas era focada nos bens de consumo populares, como alimentos, bebidas e tecidos. Os grandes símbolos do desenvolvimentismo dos anos 1950 são a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (à época BNDE) e o fato de Vargas criar uma assessoria econômica. >>

“Ele convida o Rômulo Almeida para assumir e cria uma assessoria com pessoas como Ignácio Rangel, que vão fazer os projetos estratégicos do país. Havia uma área tratando do curto prazo – inflação, balanço de pagamentos – e outra tratando dos projetos estratégicos. O último governo planejador desenvolvimentista foi o do [Ernesto] Geisel. No final dos anos 1970, com o segundo choque do petróleo, em 1979, e o início do governo [João] Figueiredo, a economia entra numa recessão. Há dois processos paralelos: no Brasil, esgota-se o modelo de substituição de importações, e no mundo surgem os primeiros modelos liberalistas com a Margareth Thatcher, na Inglaterra, o Augusto Pinochet, no Chile, e o Ronald Regan, nos EUA”, analisa Fonseca.

Para o especialista, desenvolvimentismo não está, necessariamente, ligado à democracia. Tanto que os governos Costa e Silva, Médici e Geisel foram desenvolvimentistas, mas a ênfase foi no “crescimento do bolo”. Para o especialista, o núcleo duro do desenvolvimentismo inclui três pontos: industrialização, um projeto nacional induzido, o que leva a uma intervenção do Estado. Isso ocorreu tanto nos governos de Vargas quanto nos dos militares.

Ele não concorda que o governo Lula representou um retorno ao desenvolvimentismo, mas sim um forte projeto de distribuição de renda. E

observa que houve um momento muito ortodoxo, com o ministro da Fazenda Antônio Palocci. Já a presidente Dilma, em certo momento, pareceu que tinha optado pelo desenvolvimentismo, mas a desindustrialização brasileira, que começou nos anos 1980, continuou nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

“O governo manteve a política econômica do FHC, porém com distribuição de renda. A mudança não se dá na política econômica e sim na ênfase das políticas sociais”, conceitua Fonseca. O governo Dilma teria tentado mudar o modelo a partir de 2011, quando a crise se aprofunda, tentando uma política mais heterodoxa ao desvalorizar o câmbio e reduzir a taxa de juros. Há quem considere que nesse momento teria optado pelo desenvolvimentismo, porque teria rompido com o tripé macroeconômico que vinha desde FHC.

“Considero duvidoso esse argumento porque o desenvolvimentismo não é uma política heterodoxa

Arquivo Nacional



A partir do governo de Getúlio Vargas, o Brasil passa a ter uma política industrial clara. Na foto, a Companhia Siderúrgica Nacional, fundada nos anos 1940.

em reação a uma crise. Isso qualquer governo keynesiano faz. O desenvolvimentismo ocorre quando essas medidas são feitas como uma estratégia, como ocorreu nos governos Vargas e no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de Geisel. Foram programas estratégicos de longo prazo e não reações à crise. O governo Dilma rompe, neste momento, com a ortodoxia, mas não chega a ser desenvolvimentista”, diz Fonseca.

Hoje as perspectivas para o Brasil não são animadoras na sua avaliação. Não há sinais de medidas que apontem para um retorno ao desenvolvimento. E mesmo o agronegócio pode estar ameaçado em função de crises que estão sendo criadas com a China, com os países árabes, com o Mercosul e com a Comunidade Europeia. “A política externa pode nos criar problemas”, resume Fonseca.

VARGAS E A CRIAÇÃO DO ESTADO-NAÇÃO

Em seu livro *A construção Política do Brasil*, Luiz Carlos Bresser-Pereira divide a história econômica do Brasil em três fases. Na primeira, até o fim do Império, a principal realização foi construir o Estado e garantir a unidade territorial do país. A República representa o período de transição em que se descentraliza a administração pública, mas não há nenhum avanço.

“E por fim, de 1930 a 1980 é o que chamo de Revolução Capitalista, constituída de dois elementos: a construção de um Estado-nação, com um projeto de desenvolvimento, e da industrialização. Vargas cria a legislação trabalhista e faz a revolução burocrática com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938. Com a crise de 1929 e a depressão que se segue, com a queda dos preços das *commodities*, ocorrem duas medidas: o governo compra e queima o café, uma medida ‘keynesiana antes de Keynes’, e faz a depreciação cambial, gerando uma proteção natural para a indústria”, explica Bresser.

Antes, o câmbio estava valorizado, na chamada doença holandesa. Trata-se de uma apreciação cambial de longo prazo devido a um *boom* de *commodities*, que permite que esses produtos possam ser exportados a uma taxa de câmbio substancialmente mais apreciada que a taxa necessária para que empresas com a melhor tecnologia sejam competitivas. Com a guerra, a industrialização avança por meio do modelo de substituição de importações.

Após o Brasil ter se beneficiado do câmbio, nos anos 1930, e da guerra, nos anos 1940, o presidente Eurico Gaspar Dutra assume em 1946 e abre a economia, gerando uma crise severa e o fim das reservas, que o leva a voltar atrás e adotar o modelo de Vargas. Além disso, vieram as taxas múltiplas de câmbio, com leilões de divisas para os importadores pela Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), agência do Banco do Brasil precursora do Banco Central.

“Isso garantia que produtos de consumo básico tivessem uma taxa de câmbio baixa e os produtos de luxo, ou que o Brasil pudesse produzir, tivessem taxas mais altas”, lembra Bresser. Ele destaca que, com Vargas, o Brasil passa a ter uma política industrial bem clara, negociando com os EUA a instalação da CSN e criando o BNDE e a Petrobras. Foi um período dominado politicamente por uma coalizão de classes no que ele chama de “pacto político” envolvendo empresários industriais, trabalhadores

A Petrobras, o BNDE e a Assessoria Econômica são os grandes símbolos do desenvolvimentismo durante o governo Vargas. Havia uma área forte do governo tratando dos projetos estratégicos para o país, enquanto outra se dedicava aos assuntos de curto prazo, como inflação e balanço de pagamentos

urbanos e a burocracia pública, além de setores da velha oligarquia que não eram exportadores de *commodities*.

AS SUCESSIVAS CRISES

“Para manter os trabalhadores tranquilos, Getúlio faz a legislação trabalhista, que foi um fator de estabilidade importante. Essa coalizão de classes e o Estado era desenvolvimentista. Os adversários eram os liberais, derrotados em 1930 com Washington Luís. Em 1945, derrubam Getúlio Vargas e fazem a política de abertura de [Eurico Gaspar] Dutra em 1946. E, mais uma vez, são os que derrubam Getúlio em 1954, e colocam Café Filho no governo durante um ano. Na época, o partido liberal era a UDN [União Democrática Nacional]. Houve uma tentativa de os liberais suspenderem as eleições, mas o general Henrique Teixeira Lott impediu o pré-golpe, garantindo a eleição de Juscelino Kubitschek. E depois são os mesmos liberais que apoiam os militares e fazem o golpe de 1964”, recorda Bresser.

Na sua avaliação, Juscelino representou a continuação das políticas desenvolvimentistas de Vargas, porém, mais aberto ao capital estrangeiro. É também nos anos 1950, no mundo inteiro, que as grandes empresas industriais americanas, e depois europeias, começam a fazer investimentos fora de seus países. Surgem as chamadas multinacionais.

“Elas perceberam que havia, não só no Brasil »



Pixabay

Para acompanhar o crescimento industrial, a infraestrutura foi um dos focos de investimentos do país na segunda metade do século passado.

mas também em outros países, uma política deliberada de proteger a indústria nacional e elas não conseguiam mais exportar. É quando começa a abertura de Juscelino ao capital estrangeiro para que as empresas tivessem presença local”, diz.

Mas Juscelino deixou o país com uma situação econômica crítica por causa da construção de Brasília. Com a eleição de Jânio Quadros – que Bresser classifica como um populista de direita do Partido Trabalhista Nacional (PTN) com apoio dos liberais da UDN – abre-se uma nova grande crise política. “Jânio é eleito e tenta dar um golpe, renunciando na tentativa de que todos o impediram e lhe dariam mais poderes. Os liberais e os militares ficaram alucinados, porque haviam ganho a eleição com Jânio, e, com a renúncia, assumiria João Goulart, um desenvolvimentista na linha de Getúlio. Os pouco mais de três anos de Jango foram de crise política e econômica. Isso deu oportunidade de os militares, apoiados pelos liberais e os EUA, darem o golpe de 1964. O governo militar, com Roberto Campos, faz um ajuste fiscal, reduzindo salários e controlando a inflação”, recorda Bresser.

Ao final do governo Castelo Branco, assume Artur da Costa e Silva, que nomeia Delfim Netto como ministro da Economia. Em 1958, havia sido aprovada a Lei de Tarifas de forma que a proteção da indústria nacional podia ser feita por meio de tarifas alfandegárias altas, dispensando os mecanismos de neutralização da “doença holandesa”. “Os exportadores de café chamavam esses mecanismos de ‘confisco cambial’, pois percebiam que havia uma apolítica para beneficiar a indústria. Delfim assume em 1967 como ministro, mantém as tarifas aduaneiras elevadas e cria um subsídio às exportações de manufaturados de empresas brasileiras ou multinacionais com presença no país. Com isso, o país continua protegendo as empresas das importações e se torna um grande exportador

de manufaturados junto com a Coreia, Taiwan e o México. Até 1965, essas exportações representavam apenas 6% do total de nossas exportações, 25 anos depois, em 1990, essa porcentagem subiu para 62%”, analisa Bresser.

No período 1968-1973 ocorre o chamado “milagre econômico” brasileiro, em função das taxas de crescimento de 11% ao ano. Em 1974, após o primeiro choque do petróleo, assume o General Ernesto Geisel, que declarou que o Brasil era uma ilha de prosperidade e não precisaria se ajustar. O crédito internacional voltou a ficar disponível em função dos enormes superávits dos países árabes. E Geisel estimula as empresas a se endividarem. Também lança o II PND e inicia o desenvolvimento de indústrias de base como a petroquímica baseada na Tríplice Aliança. Por este modelo, cada empresa petroquímica devia ter a participação de uma empresa nacional, de uma estrangeira e do Estado.

Até surgir o segundo choque do petróleo, em 1979, com a paralisação da produção iraniana, consequência da revolução islâmica liderada pelo aiatolá Ruhollah Khomeini, elevando o preço médio do barril ao equivalente a US\$ 80 atuais. Ao mesmo tempo, nos EUA, que viviam uma estagflação, o presidente do Banco Central, Paul Volcker, muda a política monetária com um aumento brutal das taxas de juros.

“Isso foi desastroso para os países que estavam endividados por meio de empréstimos indexados à taxa de juros. Em 1980, vem a crise da dívida externa. O endividamento externo havia apreciado o câmbio e desestimulado a indústria brasileira. Quando o governo resolve fazer uma depreciação da moeda em 1981, o resultado é uma grande inflação, que passou de 20% para 30% ao ano, sobe para 100% e, no ano seguinte, para 200%. Em 1982, escrevo junto com Yoshiaki Nakano o primeiro *paper* explicando “os fatores aceleradores (depreciação

cambial), mantenedores (indexação formal e informal da economia desde 1964) e sancionadores (emissão de moeda) da inflação” e contestando os monetaristas que receitaram um ajuste fiscal para provocar uma recessão. Defendo que a inflação era independente da demanda”, recorda Bresser.

O Brasil não conseguia voltar a crescer e os militares não estavam conseguindo resolver a crise, o que propiciou a redemocratização do país. José Sarney assume, tenta retomar a política desenvolvimentista e nomeia Dilson Funaro como ministro da Fazenda, ligado aos empresários. O Plano Cruzado é feito e Sarney e Funaro são vistos como “salvadores da pátria” durante seis meses, até que a inflação volta.

“Não deu certo porque ainda havia alguma indexação e não se conseguiu controlar a demanda, pois havia gerado um aumento de salário. Fui chamado, em 1987, para ser ministro da fazenda. Fiz o Plano Bresser, na mesma linha do Cruzado, usando a mesma teoria da inflação inercial. Mas era preciso fazer o ajuste fiscal também. Um mês e 20 dias depois que assumi, Sarney anunciou que ia ficar cinco anos, quebrando um acordo que tinha feito com o PSDB e outros partidos. Se aliou ao “Centrão”, que, como contrapartida, pediu a Sarney que não houvesse ajuste fiscal. Depois, Mailson da Nóbrega assume em meu lugar e faz o Plano Verão e o governo Sarney termina com hiperinflação, que, em fevereiro de 1990, atingiu 82,39%. Nesse cenário assumiu Collor”, lamenta Bresser.

Fernando Collor foi o primeiro presidente civil eleito desde o golpe de 1964 e muda a política econômica brasileira. Em 1990, inicia uma política neoliberal, faz a abertura comercial e lança o Plano Collor, com congelamento e confisco. Para Bresser, a abertura comercial e financeira foi um erro porque desmontou o mecanismo que neutralizava a “doença holandesa”: de 1967 até 1990 vigorava a proteção tarifária e o subsídio à exportação de manufaturados.

“De repente, Collor desce a tarifa de 45% para 12% e acaba com o subsídio à exportação. A indústria brasileira perde a vantagem competitiva que detinha. As estatais que estavam endividadadas em dólar tiveram essa dívida assumida pelo Estado, que entra em crise fiscal e deixa de realizar

Para Bresser-Pereira, a abertura comercial e financeira da década de 1990 foi um erro porque desmontou o mecanismo que neutralizava a “doença holandesa”: até então vigorava a proteção tarifária e o subsídio à exportação de manufaturados

uma poupança pública. Os investimentos públicos, que nos anos 1970 chegavam a entre 7% e 8% do PIB, baixaram para 2% a 3%. Até hoje continua essa desvantagem competitiva da indústria nacional”, analisa Bresser.

O Plano Collor fracassou, veio o Plano Real, com Itamar Franco e Fernando Henrique como ministro da Fazenda. A inflação é controlada, mas uma nova crise, no fim dos anos 1990, levou à implantação do câmbio flutuante e à criação do sistema de metas de inflação. “O Fernando Henrique, já presidente, havia me convidado para ser ministro da Administração. Eu confiava que o Brasil, tendo resolvido o problema da dívida e da inflação, voltaria a crescer, mas isso não ocorreu. Os anos do FHC foram de crescimento econômico muito baixo”, resume Bresser.

O governo Lula manteve a política econômica do FHC com taxa de câmbio elevada. Bresser diz que passou uma temporada na Inglaterra e, de volta ao Brasil, começou a desenvolver a teoria do Novo Desenvolvimentismo. De acordo com a teoria, o Brasil estaria entrando em uma grande armadilha de juros altos e câmbio apreciado no longo prazo, que inviabilizavam a industrialização brasileira. Além da queda do investimento público, desestimulava as empresas privadas a investir.

“Lula fez distribuição de renda, aumentou o salário mínimo e deu uma sorte grande. O governo FHC terminou numa crise e com uma taxa de câmbio »



A Coreia do Sul é paradigma por ter avançado desde a década de 1970 e hoje ser considerada uma nação desenvolvida.

Diferentes visões: enquanto Marcos Lisboa aponta que o Brasil cresceu menos do que os seus pares emergentes na última década, Ramon Garcia Fernandez lembra que o país cresceu mais do que as nações desenvolvidas

a preços de hoje de R\$ 3,5. Nos anos seguintes, Lula pôde deixar que o câmbio se apreciasse sem tirar competitividade das indústrias, reduzindo a inflação e estimulando o desenvolvimento industrial. Isso no primeiro governo. Quando Lula entregou o governo para a Dilma, o câmbio estava em R\$ 1,60, o equivalente a R\$ 2,2 a preços de hoje, e a indústria precisava de R\$ 4”, lamenta Bresser.

Ele observa que, desde o governo FHC, praticou-se o que ele chama de “populismo cambial”, com déficit de conta corrente, que representa poupança externa, e garante os rendimentos dos rentistas. O novo desenvolvimentismo é contra o déficit de conta corrente que sempre vai exigir a entrada de novos capitais, o que aprecia o câmbio, as empresas industriais perdem capacidade de competir externamente, mas os salários dos trabalhadores e os rendimentos dos rentistas crescem. “Então, aparentemente, todos estão felizes. A Dilma tentou mudar e foi afastada”, critica Bresser. Na sua avaliação, a chance de a Dilma fazer o país voltar a crescer, com a herança que o Lula deixou, era zero. Ela baixou os juros e depreciou o câmbio em 20%, o que não foi suficiente, e ainda incomodou os rentistas, sem que o crescimento ocorresse, gerando o chamado “Pibinho”. “Isso fez os economistas liberais reagirem e ela voltou a aumentar os juros e a fazer política industrial que também não deu certo. Com recessão e crise fiscal, o Brasil entra numa crise institucional com absoluta hegemonia dos neoliberais, que emplacam um governo como o de Jair Bolsonaro e nem a direita nem a esquerda sabem o que fazer. Para voltar a crescer, o Brasil precisa voltar a recuperar a capacidade de poupança pública, neutralizar a doença holandesa, baixar a taxa de juros e ter um pequeno superávit de conta corrente”, receita Bresser.

ENTRE EMERGENTES E DESENVOLVIDOS

Para Marcos Lisboa, economista e presidente do Insper, classificar o período de 1981 a 2002 de liberal é um exagero. Para ele, mesmo nas décadas de 1990 e 2000, o Brasil se caracteriza por um volume de distorções e interven-

ções na economia que não se comparam a nada entre os emergentes, considerando-se vários indicadores como as barreiras tarifárias; a quantidade de crédito direcionado na economia; distorções setoriais e regras de conteúdo nacional.

“O que chamo de distorção é quando o governo interfere nas condições de mercado para beneficiar setores ou empresas. Se isso leva ao desenvolvimento, é outra história. Obviamente prejudica outros setores, nunca se beneficia alguém sem custo para a sociedade”, argumenta Lisboa.

Ele não concorda que o período de 1930 a 1980 foi o de maior crescimento e afirma que o país teve décadas de crescimento seguidas por anos de crise. Ao crescimento dos anos 1950 seguiu-se a crise dos anos 1960 e a uma nova fase de crescimento de 1970 seguiu-se uma grande crise dos anos 1980. Ele diz que, nos anos 1970, o Brasil tinha uma economia muito fechada, e o governo, para evitar que a crise do petróleo chegasse ao país, aumentou os gastos públicos para estimular investimentos em diversas atividades e incentivou as empresas a tomarem dívida no exterior.

“Depois estatizou essa dívida, e o resultado foi a maior recessão da nossa história. O país não faz a abertura e se seguem 15 anos de crise de 1980 a 1994, até que o Brasil fica defasado em relação ao restante do mundo porque as inovações tecnológicas não chegam ao país. Tenta-se um processo muito pequeno de abertura comercial, consegue-se colocar um pouco as contas públicas em ordem. Mas tanto no governo FHC, quanto do primeiro governo Lula, não era clara a abertura da economia. Ao mesmo tempo havia uma política muito forte nesses dois governos de volta ao modelo de substituição de importações, com proteção à indústria automobilística, bens de capital da indústria de óleo de gás e volta dos estaleiros”, resume Lisboa.

O presidente do Insper diz que as políticas de incentivo ao desenvolvimento local por meio de subsídio e proteção fracassaram em diversos países do mundo, como Índia, Turquia, Paquistão, Argentina, Iraque, Brasil e México. Ele ressalva que ninguém é contra a política de desenvolvimento, mas os poucos bons exemplos são usados para justificar as demais iniciativas. Para ele isso prova por que deu errado a agenda iniciada no segundo governo Lula. “Essa análise de desenvolvimento é muito superficial. Mesmo a Embraer, um caso



Neel Joaquim Falad

A década de 1990 é marcada pelo controle da inflação e estabilização da economia brasileira, mas com crescimento econômico baixo.

de sucesso, qual a análise de custo benefício? Será que valeu a pena?”, questiona Lisboa.

Ele diz que o que explica as diferenças entre países ricos e pobres é que entre 40% e 60% da menor produtividade vem da proteção de empresas e setores ineficientes. Ele admite que os EUA também protegem suas empresas, mas as tarifas de importação americanas e dos demais países são muito menores que as do Brasil. “Esses países sabem fazer a proteção e nós consideramos que basta dar dinheiro. Isso explica o imenso fracasso que foi o governo Dilma. Por que os US\$ 100 bilhões empregados pelo BNDES como subsídios não viraram desenvolvimento? Por que as regras de conteúdo local de óleo e gás e o fortalecimento do monopólio da Petrobras quase quebraram a empresa?”, pergunta.

Ele afirma que nos governos Collor e FHC o país cresceu mais em relação ao restante do mundo do que no governo Lula. Considerando-se o PIB por trabalhador, de 1995 a 2016, os países emergentes, exceto os da América Latina, cresceram 127%, enquanto o Brasil cresceu 18%. “O Brasil tem um desempenho medíocre há décadas, a produtividade decaiu de 1985 até hoje em relação à fronteira do mundo, que são os EUA”, ressalta.

Sua receita para o país voltar a crescer inclui investimento em educação, barateamento do acesso aos bens de informática, um marco regulatório que dê segurança sobre os custos relacionados aos investimentos em infraestrutura, e homogeneização da

estrutura tributária, e promover uma agenda de abertura comercial. “Se se evita que empresas com dificuldades fechem, amarra-se capital e trabalho em setores e empresas improdutivas, evitando-se que essas máquinas e trabalhadores sejam movidos para setores mais produtivos. Se formos olhar a produtividade por empresa e comparar com a de outros países emergentes como Rússia, México, Chile, o Brasil tem um número anormalmente alto de empresas pouco produtivas e pequenas”, defende Lisboa.

Ele diz, apesar de tudo isso, não há mercado sem Estado e o país tem exemplos de políticas de desenvolvimento bem-sucedidas, como a da produção agrícola, com o apoio da Embrapa. Mas as políticas de desenvolvimento têm de ter protocolos e serem voltadas para setores exportadores e que tenham metas de resultados, como para participação no comércio internacional. Devem-se eliminar os recursos de proteção, estabelecer prazo para acabar a política, e um estudo técnico que a suporte, além de uma agência independente para avaliar os resultados.

“O Brasil tem de fazer uma grande agenda de reformas ou não volta a crescer. Não temos mais o bônus demográfico dos anos 1970. Alguns países do mundo aproveitaram o *boom* demográfico para fazer infraestrutura como países da Europa e o Japão. Hoje eles envelheceram, mas já são ricos. O Brasil desperdiçou seu bônus demográfico e vários projetos do II PND do Geisel, fracassaram assim como vários projetos do Governo Lula. Há vários setores que podem se desenvolver, o país exporta ônibus”, elenca Lisboa.

Ramon Garcia Fernandez, economista e professor da Universidade Federal do ABC, acredita que tanto o período de JK quanto os de Lula e Dilma levaram a um tipo de crescimento que provocou inconformismo nas classes médias. Ele afirma que o clima que levou à ascensão de Temer é semelhante ao que ocorreu no governo de Jânio Quadros: uma reação conservadora depois de um período de alto crescimento. Já os militares em 1960 conseguiram algumas conquistas de viés nacionalista e desen- >>



Agência Brasil

Ampliação dos programas sociais, de distribuição de renda e crescimento médio de 4,5%: bom período vivido pelo país entre 2003 e 2015 foi sucedido por forte recessão e crise ainda sem previsão de término.

volvimentista, com a implantação da indústria de base e investimentos em obras públicas.

Ele ressalta que a análise que considera que o país cresceu menos no governo Lula em comparação com outros países emergentes, sobretudo os latino-americanos, falha ao comparar realidades diferentes. Para ele, é muito mais fácil ter crescimento rápido quando se está atrás. Tanto que os países desenvolvidos cresceram menos que o Brasil. Na sua análise, dizer que o Brasil cresceu menos que o Peru e a Bolívia não faz sentido porque são economias muito menores que a nossa.

“O Brasil podia ter crescido mais se houvesse uma política de desvalorização do real. Há quem considere que o primeiro erro da Dilma foi colocar um freio na economia, que estava aquecida, em 2011. Ela ainda comprou briga com o mercado financeiro ao reduzir as taxas de juros e depois ficou dependente do que o mercado falava. Havia também uma preocupação excessiva com a inflação. Sem falar na completa incapacidade política. O segundo governo Dilma não teve nada a ver com o primeiro. E a partir de 2016, quando muda o governo, surge uma política completamente diferente, assim como a visão em relação às políticas sociais e a inserção do Brasil no mundo. Mas, apesar de todas as mudanças o país não voltou a crescer porque o diagnóstico que se faz é errado. Para ter crescimento é preciso haver alguém que seja o indutor do desenvolvimento. Alguém tem de sair na frente puxando a economia”, afirmou Fernandez, que possui avaliação negativa sobre o momento atual do país. “O novo governo está sendo disfuncional até para os que o elegeram e está muito pior que

o governo Temer, que, mesmo com 3% de aprovação, conseguia aprovar medidas. A lógica é que assim como está não pode ficar”, conclui.

ESTADO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Para a economista e cientista política Celia Lessa Kerstenetzky, há relativo consenso de que o primeiro período, grosso modo entre 1930 e 1980, coincide com a noção de desenvolvimento como industrialização dirigida pelo Estado (*state-led industrialization*), para o qual se concebeu política social subsidiária, com foco no trabalhador urbano-industrial e provisão de seguros sociais. Períodos posteriores sinalizam outros arranjos.

“Considero a redemocratização, a partir de 1985 – que tornou mais politicamente responsiva esta ideia de ‘direção pelo Estado’ –, e principalmente a Constituição de 1988, como verdadeiras conjunturas críticas que abriram o horizonte para um novo paradigma de desenvolvimento”, afirma. A Constituição, segundo a estudiosa, ao consagrar direitos políticos e sociais universais, aponta para uma compreensão de desenvolvimento não apenas mais abrangente em termos dos grupos sociais beneficiados, como mais rica, superando

a noção de expansão da base material da sociedade, para incorporar ideias de equidade social e participação política – e como processos coetâneos, não sequenciais. “A Constituição, ao fixar como cláusulas pétreas a garantia desses direitos, desnaturaliza concepções arraigadas de que o desenvolvimento material levaria automaticamente a realizações como justiça social, aspecto especialmente ausente do tecido social brasileiro”, explica.

Com idas e vindas, atravessando momentos críticos, o país alcançou o início do século XXI com um experimento parcial do que a economista classifica como “crescimento redistributivo”, um experimento de crescimento precedido e sucedido por políticas de distribuição de renda. Neste cenário, os impactos recíprocos de políticas econômicas e sociais serviram de parâmetros para decisões públicas. “Digo parcial porque o crescimento redistributivo não priorizou os serviços sociais públicos, como educação e saúde, cujos impactos em eficiência e equidade são formidáveis, haja vista as melhores práticas internacionais. O financiamento altamente regressivo do estado tampouco foi objeto de atenção. O resultado é que educação e saúde seguiram muito subfinanciadas”, justifica Celia.

Em sua visão, essa busca por equilíbrio entre eficiência e equidade foi interrompida recentemente com reformas como a do teto do gasto público real, ocorrida em 2016. Ela acredita que o projeto de redução sistemática do Estado, aprofundada a partir das últimas eleições, representa uma inversão do percurso que o país construiu após a Constituição de 1988.

“Uma economia de mercado não sobrevive sem regulação pública e alguma proteção social, não há tal caso. O que está em questão, como sempre, é o fiel da balança. E apesar dos obscenos níveis de desigualdade de brasileiros, especialmente a concentração de renda nos muito ricos

(os 1% mais ricos detêm, por baixo, entre 25% e 28% da renda nacional), tudo indica que a recalibragem afetará negativamente a base da pirâmide, para quem direitos sociais representam as verdadeiras oportunidades de desenvolvimento”, argumenta a economista.

A historiadora Dulce Pandolfi diz que no Brasil sempre houve uma disputa entre modelos de desenvolvimento, mas, de um modo geral, o Estado foi fundamental na produção do desenvolvimento. Quando houve modelos menos estatizantes, antes de 1930, a força advinha dos estados da federação e não da União, e o desequilíbrio regional era monumental, sendo inclusive uma das causas da Revolução de 1930. Ela destaca que o Brasil é um país extremamente desigual até hoje e, apesar do Estado centralizador a partir de 1930, os desequilíbrios regionais ainda são imensos.

No governo Vargas, o marco é justamente essa política centralizadora. Depois, com a redemocratização, Dutra tenta mudar um pouco este quadro, que é retomado depois pelo próprio Vargas. Posteriormente, com os militares, há uma nova ação estatizante. Mais recentemente, o Brasil viu crescer o projeto liberal, introduzido primeiro por Collor e encampado por FHC. Lula e Dilma, segundo a estudiosa, retomam a centralidade do Estado.

“Todos os períodos de liberalismo no Brasil foram excessivamente excludentes do ponto de vista social e essa é a tragédia do Brasil; no momento em que o Estado sair de cena a exclusão vai aumentar. Num país profundamente desigual como o nosso, o Estado tem papel fundamental para implementar políticas públicas sociais. Nos estados mais pobres dificilmente vai ter investimento privado”, afirma.

Para Dulce, o Brasil não é um país pobre e, sim, desigual. Ela teme que os 17 milhões de brasileiros que deixaram a linha da pobreza na última década retornem com a adoção de políticas liberais. “Quando na Reforma da Previdência eles dizem que para flexibilizar não querem mais ficar presos à Constituição, significa tirar todas as conquistas que garantiam minimamente políticas sociais. Afirmam que se não for aprovada a reforma da previdência, será uma tragédia, mas eu pergunto: tragédia para quem? Para a população a tragédia virá se vier a desvinculação com a Constituição”, conclui.



No século XXI, não é possível pensar em desenvolvimento sem se referir à sustentabilidade.