

O desenvolvimentismo e o Estado brasileiro contemporâneo

BRÁSÍLIO SALLUM JR.

Após um longo período de transição política (1983-94), institucionalizou-se uma nova forma de Estado no Brasil, configurada pela ambição de dar ao país posição de destaque na ordem internacional, de manter uma relação democrática com a sociedade e de seguir um padrão moderadamente liberal em suas relações com a economia.

A política de inserção internacional, a democracia e a orientação liberal da economia surgiram — cada uma delas — anos antes, mas passaram a ter uma articulação consistente em meados da década de 1990. De fato, a forma de Estado que hoje ordena a vida política brasileira tem dois pilares centrais: de um lado, a Constituição democrática de 1988, que estendeu, ampliou e protegeu os direitos da cidadania; e, de outro, o Plano Real de estabilização, lançado em 1994, e o conjunto de reformas liberais efetivadas no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Embora a Constituição de 1988 tenha fixado as orientações normativas, as regras e as garantias da democracia brasileira, não conseguiu dar estabilidade política ao país antes do Plano Real e de as reformas econômicas do período Cardoso terem redefinido as relações entre o Estado brasileiro e a esfera econômica. Somente aí, com a estabilização da moeda, a maioria da população reconciliou-se com o Estado de direito democrático. Ao

mesmo tempo, as reformas liberais conseguiram superar as agudas controvérsias promovidas pelo empresariado a propósito do estatismo da Constituição de 1988. Tal articulação entre os pilares a que me referi ganhou grande solidez a partir de 2003, quando as organizações políticas e sindicais que tinham participado do processo de democratização, à esquerda do espectro político, conquistaram a direção do Estado e aceitaram plenamente a ordem política vigente.

A estabilidade política conquistada por essa forma de Estado — e depois consolidada com a ascensão do PT ao poder central — não impediu e, sim, pelo contrário, foi o resultado de *disputas políticas acesas* tanto no plano político-partidário quanto no tocante à orientação das políticas de Estado em relação à economia.

No que diz respeito às disputas políticas relativas à intervenção estatal na esfera econômico-social, foco de minha atenção neste capítulo, estas têm sido moldadas desde o final dos anos 1980 por três ideários principais: o neoliberal, o neodesenvolvimentista e o estatal-distributivista.

O padrão de relação Estado/mercado vigente nos anos 1980, o nacional-desenvolvimentismo deteriorado desde a “crise da dívida” de 1982/83, encontrou defensores nas múltiplas agências econômicas do Estado e nos segmentos empresariais mais dependentes da proteção estatal. Mas sua defesa em relação às ideias liberais, que se expandiram desde seu epicentro anglo-saxão, foi feita de forma localizada e fragmentada. O velho nacional-desenvolvimentismo não encontrou, de fato, defensores no plano político. As forças políticas de esquerda (PT, PCdoB, PCB etc.) e parte da centro-esquerda nacionalista (existente no PMDB e PDT) propugnavam não por sua continuidade, mas por sua *renovação com inflexão à esquerda*. Do que se tratava? Essa inflexão podia significar a “desprivatização do Estado”, com o rompimento das articulações “espúrias” entre empresas estatais e empresas privadas; e/ou a reorientação das políticas de Estado para a distribuição da renda. Este último significado era o que contava com um número mais amplo de defensores. De qualquer forma, mantinha-se a ênfase no crescimento baseado no mercado interno. Pode-se denominar esse ideário “desenvolvimentismo estatista e distributivo”.

A esse ideário contrapunham-se os projetos liberalizantes. O ideário neoliberal, como se sabe, ganhou relevância no fim dos anos 1970 em função das dificuldades de superar a recessão e a inflação daquela década com os instrumentos “keynesianos” de gestão macroeconômica, instrumentos antes predominantes, especialmente na Europa. Os governos da primeira-ministra Margaret Thatcher na Inglaterra e, depois, do presidente Ronald Reagan nos EUA adotaram uma gestão econômica de orientação monetarista, priorizando o combate à inflação em relação à preservação do emprego e dos rendimentos do trabalho, abandonando as diretrizes keynesianas. Aos poucos a política monetarista foi associada a outras propostas, como a desregulação dos mercados, a privatização de empresas estatais, a redução dos gastos sociais e do intervencionismo do Estado, o equilíbrio das finanças públicas, o livre fluxo de capitais e de mercadorias, compondo, ou melhor, dando força política ao neoliberalismo, doutrina existente, mas de pouca expressão desde o pós-II Guerra Mundial. Esse neoliberalismo renovado disseminou-se pelo mundo “ocidental”, impulsionado pelos governos inglês e norte-americano e pelas agências econômicas multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. O reformismo neoliberal adotava (e adota) uma perspectiva puramente mercantil-financeira, que tinha em vista a produtividade e a rentabilidade do capital e, como horizonte, uma economia globalizada.

O ideário de “integração competitiva” nasceu como reação à crise do Estado nacional-desenvolvimentista, que, estrangulado pela dívida externa e por desequilíbrios fiscais, perdeu condições, na década de 1980, de impulsionar o desenvolvimento brasileiro, diretamente ou por meio de suas empresas.¹ A ideia central contida no projeto de “integração competitiva” era de transferir para a iniciativa privada o centro motor do desenvolvimento brasileiro, reduzindo as funções empresariais do Estado e “abrindo” a economia brasileira para o exterior. Não se propugnava, porém, um

¹ Para a exposição do ideário, seu surgimento e sua evolução dentro do BNDES e o impacto imediato, ver Mourão (1994). Esse ideário não foi desenvolvido inicialmente no que diz respeito às recomendações macroeconômicas a que se associa. Recentemente, isso vem sendo tentado por vários autores que se identificam com essa corrente, principalmente Luiz Carlos Bresser-Pereira. Ver, entre outros, Bresser-Pereira (2010 e 2012).

“ajuste” passivo aos dinamismos do capitalismo mundial; propunha-se, ao contrário, uma *reestruturação do sistema produtivo* brasileiro a fim de tornar a indústria brasileira competitiva no plano internacional. Daí a ênfase dos formuladores e difusores do projeto de “integração competitiva” na formulação e execução de *políticas industriais* que estimulassem o empresariado privado a agir nessa direção. Nisso tal projeto se distinguia e se contrapunha ao ideário neoliberal. O ideário da “integração competitiva” diferenciava-se do neoliberalismo também por ser, ao contrário deste, uma forma de *nacionalismo não defensivo*, mas de afirmação nacional no plano internacional. Como consequência, essa vertente liberal almeja um Estado “forte”, com capacidade de comando sobre as atividades econômicas que se desenvolvem em seu território.

Em resumo: os motes do neoliberalismo são reduzir o Estado às suas funções sociais (saúde pública, educação etc.) e orientar sua política macroeconômica para a *estabilidade monetária*, decorrente da boa administração das finanças do Estado e de uma política monetária ortodoxa; os lemas do neodesenvolvimentismo — ou liberal-desenvolvimentismo — são priorizar o investimento público em infraestrutura e políticas industriais que reestruturem a indústria e promovam a competitividade internacional das empresas privadas; e as palavras de ordem do estatal-distributivismo são a preservação de um Estado forte, o crescimento econômico baseado no mercado interno e na distribuição de renda para as camadas desfavorecidas.

Quais eram, na década de 1980, os portadores desses ideários? O estatismo distributivista teve como portadores nos anos 1980 os partidos de esquerda, o PDT e parte do PMDB. Apesar da derrota de 1989, os partidos de esquerda o mantiveram como diretriz política, que serviu, junto com o velho nacional-desenvolvimentismo protecionista, como casamata ideológica de resistência partidária, empresarial e da tecnoburocracia estatal ao reformismo liberal.

A grande imprensa e as elites empresariais adotaram, na segunda metade dos anos 1980, uma perspectiva cada vez mais liberal, embora algo imprecisa, cujo núcleo era o combate ao estatismo. Denunciava-se o intervencionismo estatal nas relações mercantis, especialmente o controle de preços, e o desequilíbrio das finanças públicas, identificado como fonte

primeira da inflação. No limite, especialmente entre os economistas, esse liberalismo ganhou uma articulação mais definida e consistente na forma de neoliberalismo. Esse ideário encontrou abrigo entre os partidos conservadores e em segmentos do PSDB.

No mesmo período — segunda metade dos anos 1980 — ganhou força entre dirigentes e técnicos de alto nível das empresas estatais, especialmente do BNDES, o ideário da “integração competitiva”, perspectiva liberalizante alternativa ao neoliberalismo. No fim da década de 1980 ela se difundiu entre as elites empresariais, mas de forma limitada, servindo de plataforma político-intelectual para a organização, por uma fração da grande indústria paulista, do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi). No plano partidário, foi adotada por parte do PSDB e do PMDB.

Esses três ideários marcaram, com ênfases diversas, todos os governos desde 1995. De fato, esses governos conduziram suas políticas orientando-se por combinações distintas desses ideários. Em função disso, estes foram sendo ajustados uns aos outros, mas sempre com predomínio da política macroeconômica tendente à ortodoxia liberal.

Os períodos Cardoso e Lula

No período Cardoso, focado principalmente na estabilidade, dominou uma política macroeconômica ortodoxa, sendo as políticas monetária e cambial favoráveis ao rentismo financeiro e desestimulantes para o sistema produtivo. A isso agregou-se um conjunto bastante extenso de reformas institucionais liberalizantes: a consolidação do sistema financeiro privado, privatizações de empresas estatais, a concessão de serviços públicos à iniciativa privada e o disciplinamento das finanças públicas. Essa política deu continuidade ao Plano Real e, apesar das crises econômicas atravessadas pelo país no período, manteve-se a estabilidade monetária alcançada.

Embora predominasse no período uma retórica e políticas associadas ao neoliberalismo, as políticas de Estado não se submeteram plenamente àquele ideário.

Por um lado, foram reforçados os instrumentos de intervenção do Estado na economia, mediante a transferência das concessões dos monopólios

das empresas estatais para o próprio Estado, a recuperação e o reforço das instituições financeiras da União — Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal (CEF) e BNDES —, a execução de políticas industriais, como a efetivação de um acordo automotivo com a Argentina. No segundo governo Cardoso, porém, as iniciativas “desenvolvimentistas” foram praticamente abandonadas, embora a adoção do “câmbio flutuante” tenha aliviado a pressão negativa do câmbio valorizado sobre a indústria.

Por outro lado, no plano distributivo, seguiu-se desde 1994 uma política de elevação do salário mínimo real, desenvolveram-se políticas sociais universalistas — como, por exemplo, a universalização do ensino fundamental —, criou-se a Comunidade Solidária, expandiu-se o atendimento dos incapacitados para o trabalho e, no segundo governo Cardoso, foram iniciadas políticas de transferência de renda (com cerca de 6,5 milhões de famílias atendidas pelo Bolsa Escola e pelo Bolsa Alimentação). A intensificação das políticas sociais chama a atenção para uma característica importante do “neoliberalismo” implementado no Brasil e em outros países da América Latina: a inexistência de restrição às políticas de bem-estar, como ocorreu na Europa, e sim, pelo contrário, uma acentuada expansão dessas políticas em relação às vigentes no velho Estado nacional-desenvolvimentista.

Durante o período Lula, foram preservadas todas as reformas liberalizantes instituídas anteriormente e a política macroeconômica do segundo governo FHC. Não se avançou, porém, no plano institucional; o processo de privatização foi praticamente estancado e pouco se fez para superar gargalos conhecidos, como o previdenciário e o tributário. Embora no período Lula se acentuasse a retórica desenvolvimentista, e, em seu segundo mandato, tenha crescido exponencialmente o apoio do BNDES ao setor produtivo, a ênfase foi distributiva. Ênfase, é claro, na medida do permitido pela política macroeconômica ortodoxa, de inspiração liberal.

Os investimentos públicos — que sinalizariam uma política desenvolvimentista — mantiveram-se muito acanhados, a despeito da publicidade em torno do PAC. A condição essencial para, pelo menos, preservar a competitividade do capital produtivo teria sido expandir o investimento público. Ora, em relação ao PIB, o investimento público ficou pouco

acima de 2% em 2009 e 2010, o que coloca o Brasil em 123º lugar entre 128 países, segundo dados do FMI. Apenas para dimensionar melhor o que isso significa, o investimento público em 26 países de perfil semelhante ao brasileiro — incluindo China, Índia, México, África do Sul, Rússia etc. — ficou em 6,2% do PIB entre 2000 e 2010. Ou seja, foi cerca de três vezes maior do que o do Estado brasileiro (Afonso, 2010).

Se a isso agregarmos o câmbio sistematicamente valorizado e a política de juros altos, não havia expansão de crédito do BNDES que pudesse compensar a falta de estímulo à expansão da capacidade produtiva da indústria. Ainda mais que, desde a crise de 2008, se tornou mais difícil a capitalização das empresas via lançamento de ações. O que compensou, do ponto de vista macroeconômico, o baixo impulso industrial foi o extraordinário impulso nos preços internacionais das commodities ocorrido desde 2003 e provocado pela expansão industrial chinesa e de outros países asiáticos. Essa disparada dos preços internacionais permitiu uma grande elevação nas exportações de minérios e produtos agrícolas, evitando o estrangulamento da capacidade brasileira de importação.

Já do ponto de vista da distribuição andou-se muito melhor: instituiu-se uma política formalizada de elevação do salário mínimo real de acordo com o crescimento do PIB; aumentou-se substancialmente o número de famílias beneficiadas por transferências de renda (de 6,5 para 12 milhões de famílias); ampliou-se o acesso ao sistema e ao crédito bancário para assalariados, aposentados e microempresas, e aumentou-se muito o acesso da baixa classe média ao ensino superior privado. Obviamente, essa injeção de recursos na base da pirâmide social deu maior amplitude ao mercado interno.

Ainda nessa perspectiva distributiva, *mas já não beneficiando os mais pobres*, foram elevados substancialmente, por pressão dos sindicatos do setor público, os salários dos funcionários de carreira da União e o número de carreiras do Estado. Aumentou-se, pois, a participação da classe média profissional — o funcionalismo de carreira — nos gastos correntes do Estado, gastos que não cessam de crescer em proporção ao PIB desde 1995. Aumentaram-se as despesas com salários do funcionalismo, mediante a ampliação dos quadros da administração pública, uma elevação enorme

das remunerações nas carreiras do Estado e o aumento do número de carreiras. Hoje, um funcionário em início de carreira (recém-concursado) recebe cerca de R\$ 13 mil mensais (US\$ 7.600), mais 13ª e aposentadoria integral.

Tudo isso permitiu elevar um pouco a taxa média de crescimento do PIB vigente no período Cardoso, mas o baixo nível de investimento público, particularmente em infraestrutura, não permitiu assegurar uma aceleração significativa do seu ritmo (a expansão de cerca de 7,5% do PIB em 2010 foi uma exceção, ocorrendo na sequência de um ano de crescimento zero).

A dinâmica política e as perspectivas para o futuro

Devo sublinhar que a ênfase em políticas vinculadas aos diferentes ideários não é uma questão que diga respeito *apenas* à chamada “vontade política” dos governantes, embora seja fundamental em função da grande centralização do poder político no Brasil.

A *política brasileira de estabilização*, por exemplo, foi preservada não só porque convinha aos detentores de capital dinheiro — incluindo-se, é óbvio, o capital financeiro —, mas também porque era politicamente vendável como benéfica ao conjunto dos assalariados, a maioria da população, o que estava e está em sintonia com um Estado democrático. O mesmo apelo têm as *políticas distributivas*. Seus responsáveis são premiados com o voto e o apoio político dos beneficiados, ainda que estes não demandem tais políticas explicitamente. É o caso dos milhões de famílias pobres e miseráveis que recebem transferências de renda. Desse modo, *há uma grande pressão decorrente da forma democrática de governo no sentido da expansão das políticas distributivas e de preservação da estabilidade dos preços*.

Além disso, as correntes políticas desenvolvimentistas se repartem entre os partidos políticos e tendem a se subordinar à lógica partidária, orientada fundamentalmente para ganhar eleições e, por isso, tendente a se associar a políticas distributivas, tenham estas teor republicano ou sejam puramente clientelistas. O governo Dilma Rousseff surgiu de um embate eleitoral no qual os dois principais candidatos eram reconhecidamente desenvolvimentistas. Este não foi o tom, entretanto, da campanha eleitoral, o que

mostra a dificuldade do desenvolvimentismo para ganhar centralidade política.

Em suma, *as políticas desenvolvimentistas são mais complicadas* de sustentar politicamente. Desde o final dos anos 1980, as correntes desenvolvimentistas não conseguiram fazer da expansão do investimento produtivo, da competitividade e do crescimento econômico acelerado *valores centrais* para a política econômica. Centrais no sentido de que a efetivação desses valores fosse considerada uma alavanca para a distribuição e a estabilidade a longo prazo.

Em parte, essa fragilidade se deve à prioridade social absoluta dada à estabilização monetária em função da crise dos anos 1980. Mas, depois de consolidada a estabilização, a baixa prioridade efetiva — não a retórica — dada ao desenvolvimento decorreu, em parte, da incapacidade de articulação político-intelectual dos maiores beneficiados potenciais dessas políticas, os empresários industriais, principalmente.

Isso nos leva a indagar *de onde veio o evidente suporte empresarial ao governo Lula*, já que este prosseguiu fundamentalmente, além da ênfase distributiva, executando a política macroeconômica de Cardoso, preservando a estabilidade monetária e, com isso, a renda salário e os altos ganhos dos rentistas, sem favorecer a competitividade industrial. É verdade que, especialmente no segundo mandato de Lula, foi muito ampliado o apoio do BNDES ao capital industrial, mas essa proteção só costuma favorecer uma parcela muito limitada do empresariado.

Creio que parte da explicação disso está em que o empresariado industrial também tira proveito, como rentista, da política macroeconômica mantida desde 1995, o que o torna também beneficiário da proteção outorgada, implicitamente, ao capital dinheiro pela política macroeconômica. Mas, além disso, há que considerar a dificuldade enfrentada pelo empresariado industrial brasileiro para se ajustar ao padrão mais liberal e favorável à competição das políticas de Estado que sucedeu o velho padrão liberal-desenvolvimentista. A antiga fração dominante do empresariado brasileiro (a industrial) perdeu proeminência tanto no plano produtivo quanto no âmbito político. Atualmente, os segmentos que se expandem na área produtiva são o agronegócio e o setor extrativo. Mais ainda, esses novos setores

e o de infraestrutura vêm se expandindo não só com o apoio creditício do Estado, mas também associando-se a grandes fundos de pensão (de empresas estatais e privatizadas), em larga medida controlados pelo governo. É compreensível, pois, que esse empresariado renovado tenha se associado politicamente ao governo Lula, ainda que a competitividade propriamente industrial não tenha sido sua prioridade.

Seguramente, a mudança ocorrida no empresariado *não inviabiliza o ideário desenvolvimentista, mas exige sua redefinição, de modo que possa ser visto como vetor das demandas de conjunto desse segmento renovado de capitalistas produtivos.*

De qualquer maneira, essas mudanças de suporte social e o consequente desajuste entre ideário e base social acentuam a dificuldade do desenvolvimentismo em se tornar o eixo das políticas de Estado. Os problemas apontados marcaram bastante o governo Lula e não desapareceram com a eleição de Dilma Rousseff para a Presidência de República. Não há dúvida quanto à adesão da nova presidenta ao ideário desenvolvimentista, embora não haja tanta segurança quanto ao tipo de desenvolvimentismo que professa.

Embora só se possa avaliar, e com precariedade, o primeiro ano de seu mandato, o governo Dilma vem mostrando grande empenho em desenvolver uma política desenvolvimentista consistente. A despeito desse empenho, tem sido muito difícil reorientar as políticas fiscal e monetária legadas pelo governo anterior, isso para não falar na ineficiência e na corrupção da administração pública.

Os anúncios iniciais de controle dos gastos correntes, o lançamento de um programa de estímulo à inovação, a preservação da política do BNDES e a ousadia na condução da política monetária pelo Banco Central, que tende a reduzir a remuneração de curto prazo do capital dinheiro, foram boas indicações da prioridade atribuída à expansão do sistema produtivo. Particularmente a política de juros sugere, se não me equivoco, a procura de um novo mix de políticas, diferente do predominante desde 1999.

Apesar disso, os resultados alcançados pela política no novo governo em 2011 foram bastante decepcionantes. O crescimento econômico não chegou a 3% do PIB, embora o governo almejasse uma taxa de 4,5%; a

inflação foi contida dentro da tolerância máxima, mas ultrapassou o centro da meta fixada; o superávit primário prometido foi atingido, mas à custa de uma *redução dos investimentos públicos* e graças à elevação da arrecadação tributária.²

É possível atribuir a insuficiência desses resultados às dificuldades de instalação de um novo governo, ainda muito marcado pela herança recebida do período Lula, presidente mais atento à preservação de sua coalizão política do que à eficiência da administração pública.³ Mas as pressões dos vários setores do funcionalismo, do Judiciário e da base parlamentar governista sobre a nova administração mostram que se mantêm as razões políticas que militam contra a transferência de despesas de custeio para gastos com investimentos. Tais dificuldades não afetam exclusivamente o governo da União: em 2011, os estados mais importantes da Federação, à exceção de Pernambuco, também reduziram seus dispêndios com investimentos em relação ao ano anterior.⁴

A despeito dos problemas apontados, não é descabido manter um otimismo cauteloso em relação ao futuro. Apesar das ameaças que pesam sobre o crescimento econômico do país em função da crise econômica europeia, o governo Dilma deve apresentar mais consistência entre intenções e resultados. Isso na medida em que tenha superado pelo menos parte dos obstáculos político-administrativos herdados e continue a romper as balizas ideológico-partidárias que vêm bloqueando uma melhor articulação entre os setores públicos e a iniciativa privada na realização de projetos-chave

² Em 2011, a folha de pessoal e encargos sociais, por exemplo, consumiu R\$ 196,6 bilhões, um aumento de R\$ 13,2 bilhões em relação ao total do ano anterior. No que diz respeito ao investimento, o governo despendeu R\$ 41,9 bilhões, bem menos do que em 2010, quando foram desembolsados R\$ 44,7 bilhões para obras e para a compra de equipamentos, segundo a organização Contas Abertas, especializada em finanças públicas.

³ Exemplo disso é a extraordinária desordem administrativa existente no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), vinculado ao Ministério dos Transportes e criado em 2002. Seu novo diretor executivo, nomeado pela presidenta depois da descoberta de uma rede de corrupção nele presente, declarou, após a realização de uma auditoria, que “o Dnit não tem condições de tocar o PAC”. Reportagem de *O Estado de S. Paulo* de 19 de janeiro de 2012, mostra que as deficiências do órgão atrasam obras, retêm pagamentos — leva-se 300 dias, depois de feita a medição de um serviço, para se pagar o devido — e favorecem desvios.

⁴ Cf. Editorial de *O Estado de S. Paulo* de 1º de fevereiro de 2012.

para o desenvolvimento do país. A realização bem-sucedida, no início de 2012, do leilão para concessão parcial da gestão de três grandes aeroportos à iniciativa privada é um forte indicador da disposição do governo Dilma de romper com os mencionados parâmetros, o que permitiria acelerar a recuperação da infraestrutura produtiva do país, essencial para o aumento da competitividade empresarial.

É claro que as iniciativas apontadas como de tipo liberal-desenvolvimentista ainda não formam um “sistema”, pois não têm articulação suficiente para formar um novo “regime de política econômica”, nem contam com forte engajamento político-partidário, dado que o PT parece pouco disposto a abandonar o ataque a que vinha submetendo as privatizações. De qualquer modo, embora problemática, mantém-se a possibilidade de o governo Dilma caracterizar-se, mais que os governos que a antecederam desde 1995, por uma diretriz liberal-desenvolvimentista.

Referências

AFONSO, J. R. O nó dos investimentos públicos. *Digesto Econômico*, Associação Comercial de São Paulo, 2010. Edição Especial. Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. 2010. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>.

_____. Structuralist macroeconomics and new developmentalism. 2012. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>.

MOURÃO, Julio O. F. A integração competitiva e o planejamento no sistema BNDES. *Revista do BNDES*, v. 1, n. 2, dez. 1994.