

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO**  
**SOCIOECONÔMICO**

**WILSON FRANÇA RIBEIRO FILHO**

**A EXPERIÊNCIA DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRA A PARTIR DE 2003**

São Luís, MA

2019

**WILSON FRANÇA RIBEIRO FILHO**

**A EXPERIÊNCIA DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRA A PARTIR DE 2003**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico como requisito para a obtenção da titulação de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

**Linha de Pesquisa:** 2. Trabalho, Estado e Mundialização. Ênfase em Política Econômica e Planejamento.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Bezerra de Farias.

São Luís, MA

2019

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

França Ribeiro Filho, Wilson.

A experiência desenvolvimentista brasileira a partir de  
2003 / Wilson França Ribeiro Filho. - 2019.  
151 f.

Orientador(a): Flavio Bezerra de Farias.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em  
Desenvolvimento Socioeconomico/ccso, Universidade Federal do  
Maranhão, São Luís, 2019.

1. Brasil. 2. Desenvolvimentismo. 3. Desenvolvimento  
econômico. 4. Ideologia do desenvolvimento. 5. Lulismo. I.  
Bezerra de Farias, Flavio. II. Título.

**WILSON FRANÇA RIBEIRO FILHO**

**A EXPERIÊNCIA DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRA A PARTIR DE 2003**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico como requisito para a obtenção da titulação de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

**Linha de Pesquisa:** 2. Trabalho, Estado e Mundialização. Ênfase em Política Econômica e Planejamento.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Bezerra de Farias.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Flávio Bezerra de Farias (**Orientador**)

Universidade Federal do Maranhão

---

1º Examinador

---

2º Examinador

## AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos desta dissertação se manifestam em três blocos indissociáveis e indispensáveis para a consecução deste trabalho. Aos nomes que aqui estiverem presentes, nenhuma palavra de gratidão será o bastante para expressar o sentimento na qual escrevo tais palavras. Aos não aqui nominados, mas de igual importância, vocês se fizeram presentes em todas as oportunidades possíveis e inimagináveis em cada momento do curso de mestrado. A todos, indiscriminadamente, já adianto meu agradecimento.

Agradeço a Universidade Federal do Maranhão, puxando o bloco de agradecimentos, por representar muito mais que a *alma mater* de quem escreve. Sem o suporte desta instituição, jamais obteria o desempenho acadêmico-profissional na qual alcanço com esta defesa de dissertação de mestrado. Em especial, aos primórdios da minha formação, o Curso de Ciências Econômicas na qual ingressei em 2012 e me bacharelei em 2016. Aos professores que aqui formaram e pude reencontrar no mestrado, obrigado pelos seus ensinamentos. Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico pela oportunidade inigualável em desenvolver e apresentar a pesquisa sobre algo tão salutar, o desenvolvimento. Sem tal norte, não teria sido possível chegar aonde cheguei. Em especial, ao Prof. Flávio Farias, meu orientador de mestrado e professor desde a graduação. A orientação aqui realizada me possibilitou muito além do que a escrita de um trabalho acadêmico. A visão e busca incessante por realizar uma pesquisa e um trabalho que não seja só crível, mas ambicioso, relevante e com um fim fez com que isto tudo fosse possível. Aos colegas da turma de 2017-2019, obrigado pelas contribuições e memórias. Se cresci, parte deste crescimento foi motivado por vocês. Ao corpo docente do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, grato imensamente por terem me possibilitado chegar a este patamar.

Agradeço, não só por esta dissertação de mestrado, bem como por me acompanhar de perto em todas as etapas importantes ou não, aos meus pais, Silvia Fernanda e Wilson. Seus empenhos, suas determinações, os brios nas quais os acompanham e me orientam desde a mais tenra idade moldaram o aluno, o profissional, o cidadão e o indivíduo que sou. Mais do que a presença material e imaterial, tê-los como meus pais representa tudo na qual busco como pessoa, a oportunidade em crer e fazer do que estudo, do que pesquiso e do que produzo algo

que possa mudar o mundo. Não há ações que simbolizem tamanha gratidão por tal, portanto, peço que recebam estas palavras singelas como forma de demonstrar o agradecimento na qual tenho por vocês. Além disso, às minhas irmãs, Carolina, Gabriela, Greice e Suze que me possibilitam diariamente conviver, independente das fronteiras espaciais, o apreço, a honra e a felicidade em coabitarmos como família.

A Nathalia Oliveira, namorada e companheira ativa nas pesquisas aqui desenvolvidas, acompanhando desde o curso de graduação. Tamanho apoio dado é imensurável e sem ele provavelmente as decisões aqui tomadas não teriam a mesma garantia de certeza. De basilar necessidade, obrigado por fazer de todos os momentos vividos, momentos especiais.

Aos amigos, agradeço a todos, indiscriminadamente. Porém, peço desculpas aos demais pelos aqui discriminados pois, ao longo desta jornada no curso de mestrado, vocês foram tão mais que amigos, foram irmãos. Me permitiram compartilhar a jornada que permiti com vocês e estiveram lá em todos os momentos. O primeiro na qual agradeço, Clóvis Junior, ou Cloveta para os mais próximos, por ser parte constituinte não só do mestrado, mas da graduação, da escola e do mais longe que possa ser possível. Na escola já éramos amigos, mas ao chegarmos à UFMA, nos permitimos estar próximos cada vez mais da vida um do outro. Estivemos nos momentos importantes de cada um, nas defesas de monografia, nos almoços e nas filas do RU, em tantos momentos que poderíamos fazer uma coletânea de comédia *stand up* e ainda sobriam histórias. É como tu ser Nelson Rodrigues e eu Mário Filho, um Fla-Flu feito por dois torcedores do Flamengo. Obrigado. Sem sombra de dúvida as nossas memórias foram as melhores possíveis.

Em seguida, ao meu parceiro, amigo, carona nas horas vagas e mestre em todos os jogos, Filipe. Tamanho tempo na qual nos conhecemos me fez acreditar que é possível diariamente manter a chama do companheirismo e da amizade viva, ainda que separados pelas fronteiras dos cursos e instituições na qual estamos aqui inseridos. Determinantemente, aprendi contigo a ser solícito, a ser parceiro, companheiro e irmão. Os agradecimentos aqui feitos não representam mal uma ínfima parte da contribuição e participação a qual fez parte. Mas peço que receba tal agradecimento como gratidão a tudo que fez.

Aos amigos-irmãos, Fábio e Gustavo Gila, não sendo nenhuma palavra jus ao papel decisivo na qual tiveram ao longo deste curso de mestrado e na presente vida. Ao dividirmos espaços, filas, caronas, risadas e algumas HQs nem sempre lidas, faço esta defesa, vocês me possibilitaram manter consciente naquilo que busco diariamente. O papel relevante a qual

desempenham é tamanho que a humanidade pode mandar um homem a Plutão e ainda não chegaria ao que fazem. Fábio, em vários momentos, você me permitiu enxergar tanta coisa em momentos que jamais serei míope enquanto puder enxergar o mundo da forma como enxerga. Gustavo, tua inquietude me movimentou, motivou, deu razão ao ímpeto na qual eu primitivamente pensava ser uma insanidade aprazível. Me garantiu dinâmica, paixão e compaixão da vida na qual serei eternamente grato por aprender contigo. Aos dois, meus agradecimentos inenarráveis pela narrativa aqui contada.

A Clóvis Junior, vulgo *outro Clóvis* ou mesmo Marrom. Papel intangível, imensurável, não há dimensões ou medidas para dizer o que pode ser feito somente pelo fato de estar aqui, presente, mesmo as divisas do espaço não cooperarem. Motivação extrínseca e intrínseca por ser aquilo que ninguém espera. Ser humano, fidelíssimo a causa pela causa, independente da nobreza, batalhar por aquilo que acredita. Saber que nas trincheiras estamos unidos e brigando por um mundo melhor é algo surreal para mim. Este agradecimento é tardio perante ao que representa. Obrigado e que isto não se perca.

Aos demais amigos não nominados, seus apoios, seus ideários, suas presenças e suas visões aqui em vão não serão. Persistentemente, vocês são o que há de melhor na palavra amizade. Vocês. E, por isso, a todos, meu muitíssimo obrigado.

Por fim, e não menos importante, agradeço a Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão, FAPEMA, por permitir a reprodução social deste pesquisador e da pesquisa, garantindo que seja possível em meio à crise econômica nacional a produção de ciência no Estado do Maranhão. Inspirado por *Cloveta*, dedico e agradeço este trabalho àqueles que vieram, vem e virão, na busca do desenvolvimento econômico e social de maneira ampla e profunda a todos indiscriminadamente. Aos cidadãos que financiam as pesquisas científicas no Maranhão e no Brasil, obrigado pela oportunidade de fazer da educação um instrumento de desenvolvimento econômico e social.

## RESUMO

Esta dissertação visa expor e discutir o desempenho da experiência desenvolvimentista brasileira a partir de 2003, tendo como símbolo a posse de Luiz Inácio Lula da Silva no cargo de Presidente da República Federativa do Brasil. Nesta exposição, a análise é feita com base na apresentação de alguns indicadores econômicos, cuja finalidade é tentar se aproximar da validação empírica do desenvolvimento econômico neste período, e sob a perspectiva da ideologia do desenvolvimento, e como contribuiu para o início, auge, declínio e fim da experiência desenvolvimentista brasileira. Para tanto, a estruturação deste trabalho consiste em três partes, além da introdução e das considerações finais, que consubstancia a consecução da experiência desenvolvimentista brasileira. A primeira seção aborda o conceito de ideologia, partindo da visão marxiana de *falsa consciência* até o prosseguimento de um conceito mais amplo, envolvendo as contribuições de Antonio Gramsci e György Lukács, e encerra correlacionando ideologia com o desenvolvimento, em sua concepção fenomênica. A segunda seção visa expor as teorias de desenvolvimento econômico gestadas no século XXI que vinculam-se teórico-metodologicamente a experiência brasileira, sendo subdividida em duas partes, na qual a primeira aborda as contribuições teóricas do desenvolvimento elaboradas no contexto dos países desenvolvidos e a segunda subseção diz respeito a contribuição da Cepal na formulação de uma teoria própria para o desenvolvimento econômico na América Latina. Por fim, a última seção faz jus a exposição e discussão da experiência desenvolvimentista brasileira, sob o viés econômico-ideológico, atendo-se como marco histórico de início, a posse de Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente da República, de maneira a conectar o desempenho econômico brasileiro neste período desenvolvimentista e o exercício do pensamento ideológico como forma de reproduzir, conduzir e legitimar o desenvolvimento econômico no Brasil. Nas considerações finais, traçam-se ponderações e algumas reflexões sobre o período apresentado.

Palavras-chave: Brasil. Desenvolvimento econômico. Desenvolvimentismo. Ideologia do Desenvolvimento. Lulismo.



## ABSTRACT

This dissertation aims to expose and discuss the performance of the Brazilian developmental experience starting in 2003, with the inauguration of Luiz Inácio Lula da Silva as President of the Federative Republic of Brazil. In this exposition, the analysis is based on the presentation of some economic indicators, whose purpose is to try to approach the empirical validation of economic development in this period, and from the perspective of the ideology of development, and how it contributed to the beginning, and end of the Brazilian developmental experience. Therefore, the structuring of this work consists of three parts, besides the introduction and the final considerations, which consubstantiates the achievement of the Brazilian developmental experience. The first section approaches the concept of ideology, starting from the Marxian view of false consciousness until the continuation of a broader concept, involving the contributions of Antonio Gramsci and György Lukács, and ends by correlating ideology with development in its phenomenal conception. The second section aims at exposing the economic development theories developed in the XXI century that are theoretically and methodologically linked to the Brazilian experience. It is subdivided into two parts, in which the first deals with the theoretical contributions of development elaborated in the context of the developed countries and the second subsection refers to the contribution of ECLAC in the formulation of a proper theory for economic development in Latin America. Finally, the last section is entitled to the exposition and discussion of the Brazilian developmentalist experience, under the economic-ideological bias, taking into account the inauguration of Luiz Inácio Lula da Silva as President of the Republic, in order to connect the Brazilian economic performance in this developmental period and the exercise of ideological thought as a way of reproducing, leading and legitimizing economic development in Brazil. In the final considerations, some considerations and reflections about the period presented are drawn.

Key words: Brazil. Economic development. Developmentalism. Developmental Ideology. Lulismo.

## LISTA DE GRÁFICOS

|                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 1 - Evolução do IPCA e IPCA-PM entre 2003 a 2006                                                                            | 96  |
| Gráfico 2 - Evolução do Resultado Primário entre 2003 a 2006                                                                        | 97  |
| Gráfico 3 - Evolução do salário mínimo médio de 2003 a 2006                                                                         | 98  |
| Gráfico 4 - Evolução da PEA e da População Ocupada entre 2003 a 2006                                                                | 99  |
| Gráfico 5 - Evolução da MSA e MSAD de 2004 a 2006                                                                                   | 99  |
| Gráfico 6 - Evolução da Base Monetária Ampliada e dos Meios de Pagamento entre 2003 a 2006                                          | 100 |
| Gráfico 7 - Taxa de câmbio brasileira entre 2003 a 2006                                                                             | 101 |
| Gráfico 8 - Taxa de variação real do PIB brasileiro entre 2003 a 2006                                                               | 102 |
| Gráfico 9 - Evolução do salário mínimo médio entre 2007 a 2010                                                                      | 105 |
| Gráfico 10 - Evolução da MSA e MSAD entre 2007 a 2010                                                                               | 105 |
| Gráfico 11 - Evolução da Base Monetária Ampliada e dos Meios de Pagamento entre 2007 a 2010                                         | 106 |
| Gráfico 12 - Evolução dos indicadores de produção industrial e da utilização da capacidade instalada                                | 108 |
| Gráfico 13 - Taxa de variação do PIB e PIB indústria de 2007 a 2010                                                                 | 109 |
| Gráfico 14 - Evolução do PIB <i>per capita</i> e da taxa de variação do PIB real entre 2003 a 2010                                  | 109 |
| Gráfico 15 - Evolução da despesa com subsídios do Governo Federal e dos desembolsos do BNDES em milhões de reais de 2011 a 2014     | 113 |
| Gráfico 16 - Evolução dos indicadores de produção industrial e da utilização da capacidade instalada da indústria entre 2011 a 2014 | 114 |
| Gráfico 17 - Evolução das exportações brasileiras e da taxa de câmbio brasileira entre 2011 a 2014                                  | 115 |
| Gráfico 18 - Evolução do IPCA, do IPCA-PM e da Taxa Selic/Overnight entre 2011 a 2014                                               | 116 |

|                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 19 - Evolução da Dívida Líquida do Setor Público e do Resultado Primário de 2011 a 2014    | 116 |
| Gráfico 20 - Evolução do salário mínimo médio entre 2011 a 2014                                    | 117 |
| Gráfico 21 - Evolução do Endividamento das famílias brasileiras de 2011 a 2014                     | 118 |
| Gráfico 22 - Evolução da PEA e da População Ocupada entre 2011 a 2014                              | 118 |
| Gráfico 23 - Evolução da MSA e MSAD entre 2011 a 2014                                              | 119 |
| Gráfico 24 - Evolução do PIB <i>per capita</i> e da taxa de variação real do PIB entre 2011 a 2015 | 123 |
| Gráfico 25 - Índice de atividade econômica e PIB mensal de setembro de 2016 a novembro de 2018     | 124 |
| Gráfico 26 - Evolução do IPCA, da IPCA-PM e da Taxa Selic/Overnight entre 2016 a 2018              | 125 |

## **LISTA DE SIGLAS**

|         |                                                           |
|---------|-----------------------------------------------------------|
| BACEN   | Banco Central do Brasil                                   |
| BNDES   | Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social      |
| Cepal   | Comissão Econômica para América Latina e Caribe           |
| ECLAC   | Economic Commission for Latin America and the Caribbean   |
| IPCA    | Índice de Preços ao Consumidor Amplo                      |
| IPCA-PM | Índice de Preços ao Consumidor Amplo – Preços Monitorados |
| MF      | Ministério da Fazenda do Brasil                           |
| MSA     | Massa Salarial Ampliada                                   |
| MSAD    | Massa Salarial Ampliada Disponível                        |
| PIB     | Produto Interno Bruto                                     |
| PEA     | População Economicamente Ativa                            |
| STN     | Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil                  |

## SUMÁRIO

|              |                                                                                    |            |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                             | <b>14</b>  |
| <b>2</b>     | <b>A CONCEPÇÃO DE IDEOLOGIA E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....</b> | <b>17</b>  |
| <b>2.1</b>   | <b>Ideologia na perspectiva da <i>falsa consciência</i>.....</b>                   | <b>18</b>  |
| <b>2.2</b>   | <b>Conhecimento, ciência e desenvolvimento sob o viés ideológico.....</b>          | <b>23</b>  |
| <b>3</b>     | <b>O DESENVOLVIMENTISMO PÓS-II GUERRA MUNDIAL.....</b>                             | <b>37</b>  |
| <b>3.1</b>   | <b>As Primeiras contribuições teóricas sobre desenvolvimento econômico.....</b>    | <b>39</b>  |
| <b>3.2</b>   | <b>A Escola estruturalista.....</b>                                                | <b>45</b>  |
| <b>3.3</b>   | <b>A Teoria do desenvolvimento econômico cepalina.....</b>                         | <b>49</b>  |
| <b>3.3.1</b> | <b>O Pensamento e o projeto cepalino para a América Latina.....</b>                | <b>54</b>  |
| <b>3.3.2</b> | <b>A Política desenvolvimentista cepalina.....</b>                                 | <b>60</b>  |
| <b>4</b>     | <b>OS ANTECEDENTES DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA A PARTIR DE 2003.....</b>             | <b>72</b>  |
| <b>4.1</b>   | <b>Os antecedentes da experiência desenvolvimentista.....</b>                      | <b>74</b>  |
| <b>4.1.1</b> | <b>A herança desenvolvimentista dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.....</b>   | <b>75</b>  |
| <b>4.1.2</b> | <b>O Estado social-liberal.....</b>                                                | <b>87</b>  |
| <b>4.2</b>   | <b>A EXPERIÊNCIA DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRA.....</b>                            | <b>94</b>  |
| <b>4.2.1</b> | <b>O Governo Lula (2003-2010) .....</b>                                            | <b>95</b>  |
| <b>4.2.2</b> | <b>O Governo Dilma Rousseff (2011-2016) .....</b>                                  | <b>109</b> |
| <b>4.2.3</b> | <b>O Interregno Governo Michel Temer (2016-2018) .....</b>                         | <b>123</b> |
| <b>4.2.4</b> | <b>A Ideologia do Desenvolvimentismo Brasileiro a partir de 2003.....</b>          | <b>126</b> |
| <b>5</b>     | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                   | <b>136</b> |
|              | <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>                                             | <b>140</b> |
|              | <b>ANEXO .....</b>                                                                 | <b>145</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O ano de 2003, com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva no cargo de Presidente da República, simboliza o início da experiência desenvolvimentista brasileira em meio as transformações econômicas e sociais da década de 1990. A implementação do Plano Real em 1994 permitiu a recuperação da economia brasileira, fragilizada pela crise de hiperinflação iniciada no início da década de 1980. Bem sucedido em controlar e amenizar os níveis inflacionários, o Plano Real também esteve associado ao pensamento neoliberal no Brasil.

Ao contrário do que ocorrera em meados do século XX, na qual o Brasil e o restante da América Latina puderam vivenciar uma breve experiência de desenvolvimento econômico e social em seu caráter mais amplo, a recuperação econômica brasileira na segunda metade da década de 1990 não obteve o mesmo impacto. Durante este período, o custo para a recuperação econômica consistiu na redução do papel do Estado brasileiro na economia e o acirramento das tensões sociais, motivadas pela complexa desigualdade social existente no país. Este cenário, comum na maior parte dos países da América Latina, permitiu a ascensão de um candidato de centro-esquerda, advindo das lutas sindicais, ao posto de Presidente da República. A partir de Lula como Presidente da República, esperava-se a retomada do desenvolvimentismo no Brasil. Este é o ponto de partida da presente dissertação.

Intenta como objetivo principal expor e discutir, ao longo das próximas seções, a experiência desenvolvimentista brasileira a partir do governo Lula, iniciado em 2003, buscando através da análise da matriz teórica do desenvolvimento, na ciência econômica, e das evidências empíricas se tal período possa ser considerado como uma experiência desenvolvimentista *par excellence*. Entretanto, a metodologia de análise do desempenho da experiência desenvolvimentista brasileira aqui empregada utiliza a concepção de ideologia como relevante para a legitimação, reprodução e execução do desenvolvimento, como processo fenomênico.

Partindo da concepção prévia de ideologia elaborado por Karl Marx, consistindo que a ideologia é uma *falsa consciência da realidade*, inculcada na consciência social coletiva da sociedade através do ideário referencial de uma determinada classe, é feito uso deste entendimento para analisar o desenvolvimento como um fenômeno mais amplo, que transforma tanto as relações de produção quanto as relações sociais presentes em uma

determinada sociedade, em um dado contexto histórico. Desta maneira, uma seção é dedicada a fazer esta breve exposição.

Partindo da perspectiva marxiana sobre ideologia, buscam-se as contribuições de Antonio Gramsci e György Lukács sobre o processo ideológico como dominação e reprodução social da classe dominante para estabelecer um conceito amplo sobre ideologia que permita correlacioná-la com o desenvolvimento em sua natureza fenomênica. Nesta seção, faz-se uso deste conceito amplo para analisar a formulação de conhecimentos, ciências e teorias na matriz do desenvolvimento como percepção do mesmo em uma perspectiva além da visão econômica do mesmo.

Na seção seguinte, uma vez estabelecido o referencial ideológico do desenvolvimento, é delineado um arquétipo das teorias do desenvolvimento econômico que surgem no século XX, tanto em um contexto adequado para os países desenvolvidos quanto para a América Latina, destacando a participação da Cepal no processo de formulação de uma teoria do desenvolvimento própria para a região. O objetivo desta seção é estabelecer esta matriz teórica e como que os elementos que a permeiam facilitam o pensar desenvolvimentista brasileiro no século XXI. Em outras palavras, como que estas contribuições teóricas podem auxiliar a implementação de um projeto desenvolvimentista no Brasil a partir de 2003, com um maior detalhamento da contribuição cepalina para o desenvolvimento econômico.

Passadas estas seções, a última seção delinea-se a fazer a exposição desta experiência desenvolvimentista brasileira, subdividindo-se em duas partes. A primeira subseção consiste em um apanhado geral dos antecedentes da experiência desenvolvimentista brasileira em duas perspectivas formais de análise. Primeiramente, é feita a exposição dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), elaborados durante a segunda parte da ditadura militar (1964-1985). Estes Planos servem como um ponto referencial para a tentativa de implementação do desenvolvimento econômico no Brasil, sob a égide dos militares, após ao período desenvolvimentista de inspiração cepalina.

Tais Planos objetivavam o crescimento e desenvolvimento da economia brasileira através da intensificação e consolidação do processo de industrialização e urbanização no Brasil, sob um viés político-ideológico diferente, mais alinhado aos Estados Unidos e menos na concepção autonômica pensada pela Cepal. Além disto, estes Planos oferecem um modelo de desenvolvimento que se esgota ao final do governo militar em 1985 e

possibilita a ascensão do neoliberalismo no Brasil. Por conta deste desdobramento, a segunda perspectiva de análise consiste na exposição do pensamento neoliberal na perspectiva do Estado social-liberal.

As assertivas expostas sobre o Estado social-liberal intentam na observação do contexto político e social que é imputado pelo neoliberalismo e como este transforma o Estado e redesenha seu papel na economia, de modo a este favorecer o mercado e suas instituições, intensificando o processo de exploração do capitalismo e, ao mesmo tempo, evitando que o aprofundamento das tensões e lutas sociais imputem em conflitos que desequilibrem suas posições políticas e ideológicas. Desta maneira, o Estado social-liberal surge aqui como uma mediação entre o neoliberalismo e uma dotação humanística de reconhecimento das desigualdades sociais. Exposta estas duas partes, faz-se a exposição e discussão, na próxima subseção, da experiência desenvolvimentista brasileira.

A subseção que discute a experiência desenvolvimentista brasileira apresenta a seguinte subdivisão. Inicia-se com a exposição da economia brasileira e sua conjuntura durante o governo Lula (2003-2010), objetivando através da exposição das medidas políticas e econômicas o vislumbre da experiência desenvolvimentista brasileira. Abarcando seus dois mandatos como Presidente da República, busca conciliar a base econômica com a base sócio-política a gestação das bases da ideologia do desenvolvimento. A próxima subseção começa com o governo da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016), de sua posse até o seu processo de *impeachment* e como este governo impactou na experiência desenvolvimentista.

Eleita como sucessora do desenvolvimentismo lulista, a Presidente Dilma Rousseff buscou intensificar a experiência desenvolvimentista brasileira, lançando mão de medidas econômicas e políticas que visassem se aproximar do desenvolvimento econômico apresentado no século XX. A mudança de inflexão deste desenvolvimentismo é exposta e pretende estabelecer suas relações com o declínio e fim da experiência desenvolvimentista brasileira. Tal mudança de inflexão é analisada na perspectiva da ideologia do desenvolvimento.

A palavra *interregnum*, expressão latina que significa o intervalo entre dois reinados, na qual não há um chefe de governo hereditário ou eleito, contextualiza o governo do Presidente da República Michel Temer. Ascendendo da Vice-presidência ao



cargo de Presidente da República após o final do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, seu governo é caracterizado pelo final da experiência desenvolvimentista brasileira, analisando como que o ideário desenvolvimentista é desconstruído e ascendendo o neoliberalismo novamente na esfera econômica, social, política e ideológica brasileira, aliado a escalada do populismo de direita que marca a ruptura do desenvolvimentismo no Brasil.

Por fim, a última subseção faz uma análise generalista do período sobre a perspectiva da ideologia do desenvolvimento. Partindo do conceito amplo já estabelecido previamente, propõe-se novas formas de interpretação e análise para a avaliação da experiência desenvolvimentista brasileira a partir de 2003, ambicionando uma base teórico-metodológica de análise da ideologia do desenvolvimento no Brasil a partir de 2003. Após o fim da seção, é feita considerações finais sobre o período desenvolvimentista brasileiro.

É neste arquétipo apresentado que esta dissertação de mestrado, intitulada **A EXPERIÊNCIA DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRA A PARTIR DE 2003**, inserida na Linha de Pesquisa sobre Trabalho, Estado e Mundialização, com ênfase em Política Econômica e Planejamento, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão (PPGDSE/UFMA), desenvolve sua exposição. Inicia-se, na próxima seção, as conceituações de ideologia e seu processo relacional com o desenvolvimento, como fenômeno capitalista.

## **2 A CONCEPÇÃO DE IDEOLOGIA E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

O capitalismo não é apenas um fenômeno de natureza essencialmente econômica, e sim um fenômeno complexo, que abarca componentes culturais, sociais, materiais e imateriais (FERNANDES, 2008) que o determinam e são determinados pelo movimento sincrônico do sistema capitalista. Por não ser exclusivamente determinado em sua esfera produtiva, é passível compreender que suas múltiplas determinações podem buscar causas e consequências nos componentes acima. Deste modo, esta seção visa estabelecer qual o papel da ideologia na compreensão do capitalismo e, mais precisamente, na consecução do desenvolvimento econômico como um fenômeno e processo dentro do sistema capitalista de produção.

A ideologia aqui versada compreende no conceito marxiano (DRUCKER, 1974; MARX, 1998; MÉSZAROS, 1996) sobre *falsa consciência* da realidade em meio as transformações sociais, políticas e produtivas entre as classes que compõem uma sociedade em cada contexto histórico. Não objetiva-se, aqui, arquitetar uma metodologia de análise que não seja condizente com o viés ideológico imputado pelo capitalismo, ou seja, não é intentado apenas uma visão unilateral do fenômeno. As relações de produção, a luta de classes, os aparelhos de Estado (ALTHUSSER, 1980) e as classes sociais e políticas fazem parte de um escopo que influencia e é influenciado pela ideologia.

Além disso, a ideologia não imputa só uma ilusão da realidade na qual é posta pela sociedade, também determina a produção de conhecimentos e ciências que tendem a permear as teorias e análises sociais sobre os fenômenos que ocorrem na sociedade. Por impor uma visão alternativa da sociedade, a ideologia influencia a elaboração de metodologias e arquétipos teóricos que tentam, de alguma forma, explicar ou prever um determinado tipo de acontecimento ou fato social.

## **2.1 IDEOLOGIA NA PERSPECTIVA DA *FALSA CONSCIÊNCIA***

A formulação teórica de Marx (1985; 1996; 1998) advém da análise crítica da economia política inglesa, partindo da perspectiva da relação de trabalho do homem como meio social e histórico em que está inserido. A evolução histórica das sociedades modificou a forma como o homem interage com o meio, seja no aspecto produtivo, social e/ou econômico. As relações que são construídas em meio ao trabalho do homem, como indivíduo, podem alterar ou consolidar a hegemonia do poder social. Na historiografia do capitalismo, o trabalho foi se tornando epicentro das formulações teóricas ao passo que o contexto histórico mudava as relações de produção.

Enquanto a fisiocracia emergia como dissolução econômico-política da base produtiva do feudalismo (MARX, 1985), a economia política inglesa trata as relações de trabalho e de produção como algo mecânico, sem debater ou refletir sobre seus impactos na sociedade. O indivíduo e a produção mais simples, em caráter de subsistência, é transformada para algo mais complexo, envolvendo outras composições, tais como a divisão do trabalho e a maquinaria, fruto da revolução industrial (RICARDO, 1996; SMITH, 1996). Enquanto a natureza do indivíduo era determinada pelas condições materiais de sua produção (MARX, 1985b, p. 113), este passa a servir a sociedade, em meio a perda gradativa da sua identidade com aquilo que produzia. O trabalhador agora

serve aos interesses da burguesia, detentora dos meios de produção, com sua força de trabalho em troca de dinheiro.

Este processo de servidão do indivíduo como trabalhador aos interesses de uma determinada classe social não advém de um processo natural. As relações sociais, políticas e econômicas transformam o contexto histórico de forma a trazer um ideal de progresso social ao grosso da sociedade. Esta fenomenologia do ideal que se traduz na concepção fenomênica de ideologia marxiana (DRUCKER, 1974; MARX, 1985, 1998; MÉSZAROS, 1996; 2008). *A inculcação de uma falsa realidade na consciência social do indivíduo.*

O estudo da ideologia, porém, não se inicia com Marx (1998; MÉSZAROS, 1996; 2008). A ideologia como categoria científica surge como uma ramificação da zoologia, sendo considerada antes como o ramo que estuda as ideias, formulado por Destutt de Tracy, publicado em 1801 no livro *Eléments d'Ideologie*. A partir do estudo das ideias e como estas são sistematizada em dado contexto material e histórico, Marx (1998) parte da concepção que a ideologia gestada no presente advém da abstração da história anterior, tendo influência ativa sobre a história atual.

A transformação histórica do capitalismo imputa a visão de uma classe dominante, que detém os meios de produção material, espiritual e intelectual, em torno de um pensamento a ganhar forma como consciência. Esta que, ao tornar-se concreta, produz de forma sistemática ideias a serem reproduzidas na sociedade a fim de garantir a reprodução e a legitimidade da classe dominante que a produz. Contudo,

Toda a ilusão de que o domínio de uma classe determinada é unicamente o domínio de certas ideias cessa naturalmente, logo que o domínio de qualquer classe que seja deixa de ser a forma do regime social, isto é, não é mais necessário representar um interesse particular como sendo o interesse geral ou representar “o universal” como dominante. (MARX, 1998, p. 51 e 52)

Por conta disso, para o exercício da ideologia, Marx (1998) estrutura sua base em dois momentos. O primeiro consiste na materialização do viés ideológico nas relações produtivas, colocando de um lado a burguesia e de outro o proletariado. A burguesia, segundo Marx (1998), consiste em duas subclasses, em seu interior, a grande burguesia, detentora do comércio e da manufatura, e a pequena burguesia, possuidora e representante das corporações. Para o autor, a relação entre as subclasses permite o surgimento da burguesia por completo, em meio as transformações produtivas na dinâmica histórica.

(...). O comércio e a manufatura criariam a grande burguesia, nas corporações concentrava-se a pequena burguesia não mais dominante nas pequenas cidades, como anteriormente, mas tendo de curvar-se ante o poder dos grandes mercadores e manufatores. (MARX, 1964, p. 126)

Enquanto isso, o proletariado se firma como classe social composta pela massa dos trabalhadores que não detém o capital dos meios de produção, de forma a vender sua força de trabalho para a burguesia, seja a grande ou a pequena, na tentativa de garantir a sua reprodução social (MARX, 1985a; 1985b; 1996; 1998). A relação entre estas classes passa a determinar a consecução do direito à propriedade que, no capitalismo, fica legitimado a burguesia pelo Estado, este que, na visão de Marx (1998, p. 74), servindo como uma forma de organização dada a burguesia pra si, por necessidade.

O Estado, em Marx (1998) está presente para garantir a propriedade e os interesses da burguesia, mediando politicamente as instituições e as leis. Fica, separado assim, as relações de produção e unidade das forças produtivas condensadas em uma base econômica, denominada infraestrutura, e as instâncias jurídico-políticas da sociedade na superestrutura (ALTHUSSER, 1980; MARX, 1996; 1998).

Neste escopo que a ideologia se materializa, na visão marxiana, como a sistematização de ideias derivadas do substrato material da história (MARX, 1998). As ideias vão se seguindo como um compêndio de ilusões em que a realidade se torna enviesada para a concretização da consciência social da classe burguesa. Não obstante, por tanto, o pertencimento da ideologia na superestrutura, presente no interior do Estado, garantindo a legitimidade da dominação da burguesia sobre o proletariado. Manifesta-se, assim, a consciência individual de uma classe na consciência social coletiva dos indivíduos.

A ideologia, nesta concepção, apresenta um grau de autonomia que permite influenciar a base econômica, bem como condicionar as formas do desenvolvimento histórico da sociedade de maneira a favorecer a consciência social da burguesia. Além disto, a ideologia pode se manifestar nas demais esferas da sociedade, na religião, na moral, na política e nos instrumentos jurídicos. Ou seja, o Estado está imbuído de uma ideologia advinda da consciência social burguesa.

(...). O Estado é uma «máquina» de repressão que permite às classes dominantes (no século XIX à classe burguesa e à «classe» dos proprietários de terras) assegurar a sua dominação sobre a classe operária para a submeter ao processo de extorsão da mais-valia (quer dizer, à exploração capitalista). (ALTHUSSER, 1980, p. 31)

A presença da ideologia dentro do Estado manifesta-se na representação dos Aparelhos Ideológicos de Estado (ALTHUSSER, 1980). O Estado apresenta em seu interior instituições e organizações que funcionam para garantir a existência do Estado e estas são denominadas de Aparelhos de Estado (ALTHUSSER, 1980), podendo agir de forma repressiva e violenta, os Aparelhos Repressivos de Estado, tais como a polícia, os tribunais de justiça, o exército, o governo, dentre outros, exercendo um domínio público, ou de forma não repressiva e em âmbito privado, como a religião, a escola, a família, a cultura e outros, chamados de Aparelhos Ideológicos de Estado.

A diferença crucial entre os Aparelhos está na sua forma de funcionamento. Enquanto os Aparelhos Repressivos de Estado funcionam pela violência, os Aparelhos Ideológicos de Estado funcionam pela ideologia (ALTHUSSER, 1980, p. 46), ainda que a ideologia afete os Aparelhos Repressivos de Estado, como a ideologia interferindo no poder de polícia, por exemplo. Neste ponto, não convém aprofundar a diferenciação entre os Aparelhos e, sim, reconhecer notadamente a presença da ideologia no Estado e como que isto perpetua a *falsa consciência* marxiana como consciência social coletiva.

Na tentativa de manter a sua hegemonia como classe social, a burguesia faz uso do Estado e de seus Aparelhos para reproduzir seu poder como classe, pois não existe dominação perpétua sem deter o controle do Estado e de seus Aparelhos. Entretanto, para manter o controle do Estado, é preciso exercer a ideologia da classe dominante de forma contínua (ALTHUSSER, 1980). Ou seja, a ideologia serve como uma forma de dominação da classe dominante sobre o Estado e a sociedade e este é o ponto crucial de diálogo entre a ideologia e o desenvolvimento.

(...). É filosofia a concepção do mundo que representa a vida intelectual e moral (catarse de uma determinada vida prática) de todo um grupo social concebido em movimento e considerado, conseqüentemente, não apenas em seus interesses atuais e imediatos, mas também nos futuros e mediatos; é ideologia toda concepção particular dos grupos internos da classe que se propõem ajudar a resolver problemas imediatos e restritos. Mas, para as grandes massas da população governada e dirigida, a filosofia ou religião do grupo dirigente e dos seus intelectuais apresenta-se sempre como fanatismo e superstição, como motivo ideológico próprio de uma massa servil. E o grupo dirigente não se propõe, talvez, perpetuar este estado de coisas? (GRAMSCI, 1999, p. 302)

A ideologia na concepção gramsciana (GRAMSCI, 1999) parte do conceito marxiano (MARX, 1999) da *falsa consciência* para estabelecer a ideologia como consciência social particular para atenuar os conflitos de classes e estabelecer uma realidade a serviço dos interesses da classe dominante. Enquanto a sistematização de ideias compelia uma forma de dominação, a ideologia em Gramsci (1999) assume um

papel mais complexo, pois permite sustentar a reprodução da burguesia como classe hegemônica ao permitir vislumbrar uma visão diferente das ideias inculcadas por este grupo particular na consciência social coletiva.

Ao formular uma ideia de que, por exemplo, a divisão do trabalho e a industrialização permitiriam que as classes populares poderiam ter um padrão de vida melhor, e acesso a mais bens e serviços, se vendessem sua força de trabalho para a burguesia, é uma forma de ideologia, ao expressar que a dominação econômica da burguesia sobre o proletariado é benéfica para o desenvolvimento da sociedade contemporânea, agindo uma concepção particular sobre a consciência coletiva. E esta concepção é reproduzida dentro e pelo Estado e seus Aparelhos ao progressivamente inculcar este ideário na consciência social das massas. Esta ação consegue efetivar através da cultura, da educação, da moral, dentre outras ramificações, a visão dominante burguesa, possibilitando a sua reprodução social como classe.

(...). A ideologia é sobretudo a forma de elaboração ideal da realidade que serve para tornar a práxis social humana consciente e capaz de agir. Desse modo, surgem a necessidade e a universalidade de concepções para dar conta dos conflitos do ser social; nesse sentido, toda ideologia possui o seu ser-propriadamente-assim social: ela tem sua origem imediata e necessariamente no *hic et nunc*<sup>1</sup> social dos homens que agem socialmente em sociedade. Essa determinidade de todos os modos de exteriorização [*Äußerungsweisen*]<sup>2</sup> humanos pelo *hic et nunc* do ser-propriadamente-assim histórico-social de seu surgimento tem como consequência necessária que toda reação humana ao seu meio ambiente socioeconômico, sob certas circunstâncias, pode se tornar ideologia. (LUKÁCS, 2013, p. 464 e 465)

Extrapolando o ideal de concepção particular de Gramsci (1999), Lukács (2013) trabalha a conceituação de ideologia como um meio de luta social, resultante de uma práxis social através da transformação histórica do homem e da sociedade. Todo aquele ideal que serve para direcionar os rumos da ação social humana pode ser considerado ideologia, na visão lukacsiana (LUKÁCS, 2013). Contudo, por conta desta ação que reside nas lutas sociais entre as classes, o conceito de ideologia toma um significado pejorativo, de modo a existir incompatibilidade e conflito entre ideologias antagônicas, em um mesmo contexto histórico e temporal.

Colocando os dois conceitos de ideologia lado a lado, e mantendo a base marxiana sobre a mesma (MARX, 1998), pode-se estabelecer uma concepção mais ampla sobre ideologia que permita correlaciona-la com o desenvolvimento, como fenômeno presente

<sup>1</sup> Expressão latina que significa “aqui e agora”.

<sup>2</sup> Do alemão, significa “maneiras de instrução”. Traduzido pelo autor.

no sistema capitalista. Ideologia é um conjunto sistemático de ideias que interferem e determinam a ação social humana em dado contexto histórico e social. Partindo de uma consciência particular, estas ideias delimitam a ação humana e transformam o meio social na qual estão inseridas, inculcando suas ideias na consciência social coletiva. A práxis por trás desta sistematização de ideias não influi apenas no meio propriamente social, pois, além de ser um instrumento de luta de classes sociais, a ideologia pode interferir na produção de cultura e conhecimento, com a finalidade de reproduzir tais ideias ao longo do curso da história.

(...). Nem um ponto de vista individualmente verdadeiro ou falso, nem uma hipótese, teoria etc., científica verdadeira ou falsa constituem por si e por si só uma ideologia: elas podem vir a tornar-se uma ideologia, (...). Eles podem se converter em ideologia só depois que tiverem se transformado em veículo teórico ou prático para enfrentar e resolver conflitos sociais, sejam estes de menor ou maior amplitude, determinantes dos destinos do mundo ou episódicos. Não é difícil perceber isso no plano histórico. A astronomia heliocêntrica ou a teoria do desenvolvimento no âmbito da vida orgânica são teorias científicas, podem ser verdadeiras ou falsas, mas nem elas próprias nem a sua afirmação ou negação constituem uma ideologia. Só quando, depois da atuação de Galileu ou Darwin, os posicionamentos relativos às suas concepções se converteram em meios para travar os combates em torno dos antagonismos sociais, elas se tornaram operantes – nesse contexto – como ideologias. A conexão de sua verdade ou falsidade com essa função de ideologia naturalmente desempenha um papel importante, inclusive ideológico, na análise concreta da respectiva situação concreta, mas, enquanto o tema for as controvérsias sociais, isso não muda nada no fato de que devem ser consideradas como ideologias (ou, pelo menos, também como ideologias. (LUKÁCS, 2013, p. 466)

Deste modo, uma vez exposto um conceito amplo sobre ideologia, existe uma relevância em compreender como esta afeta a formulação de teorias e produção de conhecimentos imbuídos de um viés ideológico. Uma vez ciente de que a práxis ideológica é uma tentativa válida de, não só inculcar uma realidade enviesada mas, se apropriar de vantagens durante a luta de classes, a análise ideológica da teoria é uma forma de distinguir se tal proposição teórica é considerada de fato como uma teoria neutra, independentemente de sua veracidade, ou se essa tem uma função social em tornar concreto a realidade proposta pela ideologia. Uma vez que, discutido mais a frente, o desenvolvimento emerge como uma alternativa no capitalismo em promover um certo grau de equilíbrio econômico e social, sua formulação teórica precisa ser evidenciada como uma teoria social neutra ou ideologicamente determinada.

## **2.2 CONHECIMENTO, CIÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOB A PERSPECTIVA IDEOLÓGICO**

Quando se analisa e debate sobre o desenvolvimento, em sua matriz teórica contextualizada no capitalismo, como fenômeno, o mesmo não simplesmente é indagado apenas na sua essência fenomênica. Pontos como a teoria do desenvolvimento, a estratégia de desenvolvimento e a política de desenvolvimento circundam sempre a natureza do fenômeno (FURTADO, 1964). Contudo, por se tratar de um fenômeno que ocorre no sistema capitalista, existem outras implicações e determinações que ultrapassam a esfera econômica, podendo citar a composição política e social do meio, o contexto histórico que está inserida, dentre outras.

Sua estrutura fenomênica se estabelece organicamente com a finalidade de propor o progresso material e social através de um apaziguamento das lutas sociais entre as classes, de modo a sociedade, na sua totalidade, se empenhe em transformar e direcionar o meio para prosperidade econômica e social (BLUMER, 1975; CARDOSO, 1978; HIRSCHMAN, 1961; PERROUX, 1981; PREBISCH, 2011; PINTO, 1960). Todavia, este apaziguamento não é um processo natural, fruto de uma súbita consciência coletiva em prol do desenvolvimento. O desenvolvimento emerge como fenômeno através da ideologia, direcionando ideias e ações para a sua objetivação e, portanto, *pari passu* ao desenvolvimento, dele é seguido uma *ideologia do desenvolvimento* (PINTO, 1960).

Partindo do conceito de ideologia exposto anteriormente, utilizando a base marxiana de *falsa consciência* para obter um conceito mais amplo, compilando as visões de Gramsci (1999) e Lukács (2013), a exposição a seguir versa sobre a observação do desenvolvimento, em sua natureza fenomênica, e como que este, através da ideologia, formula conhecimentos, ciências e teorias que intentam na concretização do fenômeno dentro do sistema capitalista. Partindo da relação entre ideologia e formulação de conhecimentos e teorias científicas, Lukács (2013, p. 467) parte de que,

(...). O processo do seu suscitar e de sua solução pode até ser puramente científico em seu sentido imediato. Mas isso de modo algum contradiz o fato de que o campo de ação de possibilidade da formulação do problema e da solução, justamente em sua particularidade, só possa mesmo se tornar efetivo no terreno do *hic et nunc* existente-propriadamente-assim. A transformação do pensamento científico em ideologia se dá pelo efeito que ela exerce sobre esse mesmo *hic et nunc*; esse efeito pode ser diretamente intencionado, mas não precisa sê-lo; a passagem de uma ideia para o plano ideológico pode dar-se no trajeto percorrido através de múltiplas mediações, inclusive de tal maneira que só no processo de mediação essa transformação se torne fato.

Esta transformação do pensamento científico em ideologia pode ser exemplificado através da adoção de uma política de combate ao desemprego, mediante redução dos salários nominais, por exemplo. A formulação científica por detrás da composição



política de combate ao desemprego pode ser perfeitamente válida, em sua expressão matemática e econômica, buscando racionalizar o pensamento dos agentes econômico-sociais na tentativa de solucionar um problema em comum (PINTO, 1960), como o desemprego, mas a sua ação política é imbuída de uma ideologia que a torna concreta. O efeito que esta mesma política exerce no meio social, a forma como ela é aplicada e pra quem é aplicada é uma visão ou ideia particular a ser inculcada no meio coletivo, na consciência social das massas.

Com isso, a primeira questão que se coloca é de como o desenvolvimento econômico é pensado como conhecimento, partindo desta concepção prévia de ideologia abordada acima, antes de ganhar forma como teoria. Cardoso (1978, p. 26) expõe que: “(...), a formação do conhecimento não se faz em qualquer tempo ou lugar, de forma pura e desinteressada, mas, ao contrário, ela é produto de uma inserção determinada no real e nele encontra suas razões e seus objetivos mais profundos.” Ou seja, neste ponto há duas perspectivas sobre o mesmo referencial a do conhecimento como estrutura e como contexto.

Como contexto, o conhecimento é fundamentado na premissa de que não é possível desconsiderar a realidade em curso, que o objeto criado pelo conhecimento ou o próprio objeto do conhecimento vem do real e, por isso, existe uma circunstância para o mesmo. Já conforme a estrutura, o conhecimento apresenta duas características, na qualidade de ciência e outra de formulação. Como ciência, o conhecimento construído na matriz teórico-científica através dos desdobramentos em dado contexto histórico, apresentando uma certa dinâmica temporal. Enquanto que como formulação, o conhecimento apresenta problemas e soluções para uma determinada realidade histórico-social e temporal, buscando agir em cima de um contexto já previamente estabelecido. Mas qual a ideia por trás dos problemas e das soluções, no desenvolvimento econômico, como conhecimento?

Ambos respondem no ato da inserção do objeto na realidade *ex ante* a sua própria criação, afinal, o que é o desenvolvimento econômico pensado como solução dos problemas em que a realidade, em dado contexto, da sociedade apresentou ao longo das crises no sistema capitalista? a função do desenvolvimento econômico é clara, consiste em *identificar os problemas e propor soluções sem mudar profundamente a estrutura do sistema capitalista vigente*. A partir desta construção, o desenvolvimento econômico como conhecimento passa a ser um objeto de forma intangível, inicialmente, com a finalidade de se tornar algo prático.

(...). Cada teoria o formula, como *seu* objeto, segundo seus pressupostos, segundo sua postura diante dele. Neste sentido, o objeto do conhecimento é uma “representação” feita pela teoria, tentando reproduzir o real, numa visão sempre mais aprofundada, sempre mais simples e mais geral, buscando nexos e relações, interpretando as aparências, tratando-as como sinais ou indícios parciais a que confere significado ao encontrar para eles um lugar em construções mais amplas. (CARDOSO, 1978, p. 26)

Na formulação do desenvolvimento econômico como conhecimento ou objeto teórico, existem dois momentos que, em sincronia, dão cor e forma ao mesmo como teoria. O primeiro momento é o da experimentação, que consiste em identificar os problemas novos daquela realidade e transformá-los em uma formulação teórica, esta que no decorrer do progresso científico, vai buscar uma generalização e uma verificação dos problemas para a busca por soluções. Enquanto isso, o momento seguinte da instrumentalização ou dos instrumentos vai consistir na materialização da teoria, na qual com a análise dos fatos e dos problemas enfrentados, buscar-se-ia uma solução adequada, desde que respeite a premissa fundamental do desenvolvimento econômico que é de não alterar o sistema de produção vigente.

(...). A descoberta não se faz sobre um real, mas a partir de uma relação de precariedade que aponta o erro e que propicia uma retificação. O conhecimento procede de outro conhecimento sobre o qual exerce a dúvida, dúvida que em momentos decisivos da história do saber concerne a própria base da certeza anterior. (CARDOSO, 1978, p. 32)

O que se pode implicar em conhecimento como teoria ou ciência? A partir do momento, ao ser posto por Cardoso (1978) que a construção de um conhecimento vem a partir de uma relação de precariedade, confrontando o objeto a teoria e sua experimentação de tal forma que a teoria não consegue dar conta da realidade (CARDOSO, 1978, p. 29), percebemos que a ciência, como fruto do e da busca do conhecimento, ainda está em construção, uma vez que o fato real ou a realidade ainda se encontra em plena transformação.

Contudo, se isto ainda é um processo em profundo dinamismo, como a teoria pode enrijecer a realidade de tal forma a enquadrá-la em uma “forma abstrata”? independente do recurso metodológico, seja o dialético ou fenomênico, é necessário delimitar a percepção que se tem do real. É necessário decidir com que forma enxergará a necessidade, induzindo um erro metodológico, o de enviesar o fato na realidade que quer enxergar.

(...). A objetividade é, assim, uma tendência ou limite, pois é com a descoberta do erro que se afirma uma nova verdade, ou uma nova dimensão da verdade, a verdade constituindo a retificação do erro. A objetividade é objetivação progressiva. (CARDOSO, 1978, p. 33)

Prossegue-se que,

(...). Para fazer ciência é preciso ir contra esta carga psicologicamente inibidora e teoricamente paralisadora. O que é possível tendo presente que o objeto da ciência não é um dado, mais é sim o produto de uma construção progressivamente objetivante, e que o conhecimento científico é também uma construção, e como tal passível de sofrer modificações. (CARDOSO, 1978, p. 34)

Cardoso (1978), ao fazer esta discussão sobre conhecimento e objeto da ciência, estes sendo frutos de uma construção progressiva demandante de certo esforço e reflexão do processo, nega que estes são um dado, algo posto e imutável. Como, então, aplicar a ciência econômica e as teorias do desenvolvimento que as circunda, e tendem a ser sua finalidade, este viés progressivo e construtivista que está presente no conhecimento e no objeto? Não transformando-a em algo dado, imposto, tentando buscar sempre a reflexão do fenômeno.

De forma que agora o conhecimento desenvolvido, neste caso, pelo objeto do desenvolvimento econômico ao assumir a postura empirista, enraizando o conceito da experimentação na busca por dados, informações e fatos que vão descrevendo a realidade e o problema apenas da forma que os mesmos são, sem a referida reflexão do mesmo, pretendem retirar a subjetividade de todo o processo, transformando-o em algo complexo em algo simples e objetivo. Desta maneira, as formulações teóricas que surgem passam a ter raízes no concreto, demonstrado pela realidade, e no abstrato, que é dado pelo conceito filosófico por trás do fenômeno. Porém, este movimento sincrônico não é fácil de ser observado sem que estas tais categorias concreta e abstrata se misturem no decorrer do processo.

(...). Se há categorias responsáveis pelas articulações de conhecimento elaborado, é em função delas que o discurso se monta, apesar de a sua explicitação se apresentar como resultado. Os conceitos iniciais, que expressam o real mais aparente, expressam uma realidade concreta, sim, mas concreta num outro sentido, pois que suas determinações já foram apreendidas ao se emitir aqueles conceitos, embora a exposição as coloque posteriormente. É da postura empirista caminhar do concreto (real) para o abstrato (conceito). (CARDOSO, 1978, p. 35 e 36)

Este movimento impõe uma relação de precariedade pois ao buscar simplificar o conceito nesta postura empirista é obtido uma relação entre teoria e prática, na qual parte-se do teórico a explicação da realidade, que consubstancia as formulações teórica *a priori*. Neste cenário, a criação de um sistema teórico faz com que o pensamento científico no seu interior construa o conhecimento a partir das categorias mais simples residentes neste sistema, articulando-o entre e para si (CARDOSO, 1978, p. 37). Contudo, a presença da

visão ideológica do indivíduo a qual formula este sistema teórico, implica em um problema teórico pois, através da incorporação da ideologia como *falsa consciência* e como esta altera a perspectiva da realidade, modifica a forma de compreensão do problema e da formulação a ser proposta.

Sendo assim, parte-se de uma estrutura social, com uma totalidade orgânica entre níveis e instâncias (ALTHUSSER, 1980), estabelecendo níveis essenciais de percepção da realidade, sendo estes os níveis econômico, político e ideológico do fenômeno, sendo o último como forma de consciência social através da base marxiana (MARX, 1999). Esta formulação, segundo Cardoso (1978, p. 39 e 40), parte que o entendimento da sociedade ocorre pela sua estrutura, o que segundo a autora é consistida na articulação simbiótica dos diversos níveis apresentados na sociedade, contudo, a compreensão dos níveis em âmbito particular só pode acontecer segundo a estrutura particular de cada nível, sendo esta composta pela relação específica dos elementos que formam os níveis.

(...). A estrutura continua a ser vista como se compo de níveis, e entre eles não se encontram as classes sociais. O social, já aqui com uma formulação teórica própria, fica mesmo *fora da estrutura*. O econômico, o político e ideológico são níveis distintos, mas relacionados, e é a forma específica da sua combinação – estrutura – que caracteriza um modo de produção ou forma social. (CARDOSO, 1978, p. 40)

O desempenho do nível econômico sustenta o nível político e o que ele permeia, o Estado e seus Aparelhos (ALTHUSSER, 1980), e estes dois níveis apoiam o nível ideológico e suas formas de dominação e inculcação, mantendo uma relação intrínseca entre si. Em outras palavras, sem o bom funcionamento da economia e de suas relações materiais, a estrutura política hegemônica tem dificuldades em permanecer legitimada pela sociedade, de modo que sem esta legitimação, fica impossibilitada exercer um domínio ideológico, mediado através da classe dominante, classe esta que está a cargo do controle econômico da sociedade, *par excellence*.

Muito além da metáfora do “edifício social” resgatado por Cardoso (1978), pensar um sistema social na qual, em uma visão estática da realidade, o nível político exerça um domínio sobre o nível econômico seja impossibilitado devido ao movimento da dinâmica social, mediando este níveis *pari passu* um ao outro, a medida que vão se manifestando. Todavia, a realidade do fenômeno não é dicotômica, não sendo apenas estática ou com uma dinâmica social mais acelerada. Ora o fenômeno se apresenta de forma mais enrijecida, ora o movimento toma maior fluidez, evidenciando o processo dialético datado desde os primórdios das contribuições marxianas (MARX, 1985a; 1996; 1998).

(...). Apresentando a realidade social integrada por dois setores – infraestrutura, constituída pelas forças produtivas, e super-estrutura, composta por valores ideológicos – ele construiu o mais simples de todos os modelos dialéticos – aquele em que o todo está formado de apenas duas partes. (FURTADO, 1964, p. 17)<sup>3</sup>

Apropriando-se da lógica do modelo dialético, é possível delimitar o estudo sobre desenvolvimento. As partes constituintes do modelo, o nível econômico e o nível político-ideológico, neste momento formando um só nível, tomarão para e entre si relações que vão determinar fortemente o projeto social e econômico em cada contexto. Em um primeiro momento, a formulação científica por trás da ciência que vai tentar explicar o social e, posteriormente, no debate sobre esta mesma ciência. É com a ideologia imbuída no nível político-ideológico que vai modificar as relações produtivas dentro do nível econômico, buscando obter um bom desempenho que legitime-a e suas políticas, como visto acima.

Fazendo o contraponto com a estrutura marxiana (MARX, 1996), o nível econômico representa a infraestrutura, enquanto o nível político-ideológico a superestrutura. Dessa forma, o desenvolvimento, na sua complexidade fenomênica, absorve a estrutura do modelo dialético, dando a si próprio o sufixo “ismo”, pela ideologia inculcada e empregada, atribuindo uma forma mais consistente ao tema dentro das ciências sociais.

O esforço de elaboração teórica das ciências sociais nos últimos decênios orientou-se, fundamentalmente, no sentido de construção de modelos capazes de proporcionar uma percepção totalizante dos processos históricos, e neste sentido houve um amplo reencontro com os elementos básicos do pensamento dialético, na forma em que este foi desenvolvido por Marx. Com efeito, ao colocarem-se os conceitos de cultura e de organização social no centro das preocupações da antropologia e da sociologia, abriu-se o caminho para concepções totalizantes afins com o pensamento dialético. (FURTADO, 1964, p. 17)

A partir de agora, o desenvolvimento estabelecido como ciência busca modelar o comportamento da sociedade, usando a economia como interpretação para as causas e consequências das crises criadas pelo sistema de produção capitalista. O ponto de inflexão do desenvolvimento passa a ser a proposição de alternativas e soluções as crises que surgem, sem, contudo, perder a essência do capitalismo como sistema de produção, adotando uma perspectiva reformista em todas as suas formulações.

---

<sup>3</sup> Transcrito do original.

O conceito de fase de desenvolvimento (CARDOSO, 1978, p. 50) surge como um momento de um processo de transformação que vai pôr o nível econômico e o nível político-ideológico em perspectiva: “(...) como forma do seu desenvolvimento, numa fase; como obstáculo ao seu desenvolvimento, em outra fase.” Além disso, há a delimitação entre relações de produção, sendo estas as formas específicas de combinação entre agentes e meios de produção, e as relações de classe, em nível econômico.

Identificar as inter-relações entre os múltiplos fatores que integram um sistema não seria suficiente para construir um modelo dinâmico, isto é, para explicar um processo de desenvolvimento. Sempre será necessário introduzir algum elemento exógeno, ou seja, modificar algum dos *parâmetros estruturais*. Parece haver um consenso geral de que êsse parâmetro em permanente modificação nas sociedades modernas é a técnica. (FURTADO, 1964, p. 22)<sup>4</sup>

Furtado (1964), acima, exemplifica o ponto de partida da transformação do desenvolvimento, a mudança das relações produtivas que saem de uma perspectiva de atraso e passam por transformações que vão mudar o tecido social, imbuídas de uma conceituação de progresso ou evolução, que pretendem elevar o patamar da sociedade. Neste ponto em particular, Herbert Blumer (1975) chega a mesma conclusão ao formular um conceito de desenvolvimento social, que se enquadra nesta primeira etapa de desenvolvimento, tendo como objeto as relações de produção, partindo de paradigmas como reformas sociais e políticas, uma sociedade urbano-industrial e do crescimento econômico para justificar esse viés progressista da sociedade. Exposto da seguinte forma,

(...), o termo desenvolvimento social apresenta grande elasticidade. Ele funde-se e confunde-se com condições que levam ao desenvolvimento econômico, com tipos tradicionais de reformas sociais, com a realização de determinadas doutrinas políticas, *com a ruptura da sociedade tradicional*, com a *adoção de um complexo urbano industrial*, com conjuntos de curvas de crescimento, com *mudança social*, e, sem dúvida, com tipos indiscriminados de acontecimentos sociais. (BLUMER, 1975, p. 40, grifo nosso)

Em outras palavras, o desenvolvimento como sinônimo de progresso dá o significado de avanço das relações técnicas de produção, migrando do trabalho artesanal para o trabalho industrial. Não à toa que este progresso cria um complexo urbano e industrial, modificando as relações que os indivíduos detinham com o meio de produção e o espaço, e migram para novos territórios que se adequem a este conceito de progresso. Enquanto isso, na esfera econômica da estrutura, as relações sociais se tornam frutos desse processo de segregação e divisão dos meios de produção, coexistindo internamente as relações sociais de produção, as relações sócio-políticas e as relações sócio-ideológicas.

---

<sup>4</sup> Transcrito do original.

Desta maneira, é criado um conceito de classe, conceito este que denomina-a como unidade das práticas de classe, sendo esta unidade inserida no campo das relações, ou seja, a classe social é um segmento da composição da sociedade, nas quais os indivíduos exercitam práticas de classe de forma aglutinada, formando este aspecto de unidade, dentro das relações sociais de produção, políticas e ideológicas que estão inseridas. Esta análise é imprescindível, a definição do conceito de classe, quando mais a frente é buscado compreender como que o desenvolvimento econômico não consegue abarcar todas as classes de uma sociedade de forma unida em torno de um projeto sem causar tensões ou conflitos sociopolíticos entre as classes, da mesma forma como o desenvolvimento econômico apresenta dificuldades em suprimir a luta de classes em busca de uma unidade ou consciência nacional.

Com as relações de produção como fundamento da estrutura e com as classes sociais objetivamente definidas nas sociedades de classe pelas relações de produção, a estrutura não se coloca como uma unidade, mas como o campo de uma oposição. Isto é, dando-se às classes um lugar na estrutura, esta estrutura nas sociedades de classe sofre a marca do que caracteriza as classes, e não é a sua unidade. (CARDOSO, 1978, p. 54).

A delimitação da estrutura segundo as relações de produção como alternativa às configurações do “edifício social” é estabelecido por Cardoso (1978). Quando a autora aborda a estrutura como um campo de oposição, permitindo que as classes sejam partícipes da estrutura, as relações de produção são relações sociais e, por isso, tudo aquilo que no sistema capitalista venha para alterar as relações de produção, irá alterar as relações sociais que foram postas ou criadas pelas relações de produção, visto que as relações sociais são fruto, em nível econômico, das relações de produção, implicando em consequências sociais, políticas e ideológicas. Isto é reiterado de forma a crer que,

(...). Nem todas as relações sociais são relações de classe, mas todas as relações de produção são relações sociais. Se, portanto, as relações de produção são importantes na constituição da estrutura, não é teoricamente possível colocar estrutura e relações sociais como domínios diferentes. E nas sociedades de classe não há como pensar as relações de produção sem a sua vinculação direta com as classes (CARDOSO, 1978, p. 54).

Sendo assim, se o desenvolvimento econômico busca alterar as relações de produção, partindo da superação do modelo tradicional de produção e indo para o modelo de produção industrial, é de esperar que as relações sociais mudem e, por conta deste fenômeno, que exista um impacto significativo nas classes sociais. Por conta deste fenômeno que ocorre, fica explícito um problema que ocorre no desenvolvimento econômico, seja em uma concepção de modelagem ou criação de modelos de

comportamento socioeconômico dos indivíduos, ou em uma concepção de estruturação social, a *complexidade do desenvolvimento e sua ocultação, buscando relações simples para explicar problemas intrincados gerados pela vinculação das relações de produção com as classes sociais*, através de sua visão ideológica do processo de desenvolvimento.

Esta ocultação visa partir de hipóteses intuitivas, partindo do comportamento histórico em encontrar e estabelecer padrões que busquem explicar o comportamento socioeconômico do indivíduo hoje e projetá-lo em um tempo futuro. Este processo que pode ser organizado como hipótese ordenadora do processo histórico dá ao desenvolvimento a facilidade de construir modelos e adotar políticas visando apenas e exclusivamente as relações de produção, porque na simplicidade das hipóteses, lhe é suprimida a relação com as classes, permitindo o nível político-ideológico ignorar demais aspectos, que fogem de seus interesses, daquele contexto.

(...). Ao elevado nível de abstração em que é hoje factível construir o modelo de um processo histórico, não é possível definir senão um número limitado de relações com respeito a um número ainda mais limitado de variáveis. Como as hipóteses explicativas do processo de desenvolvimento são formuladas a partir desses modelos elementares, compreende-se que tais hipóteses sejam simplificações verdadeiramente heroicas. Na medida em que se elaborem modelos com um número maior de variáveis, também será possível introduzir hipóteses explicativas do processo de desenvolvimento histórico capazes de abarcar um número maior de situações concretas. Uma hipótese simplificadora como a que formula Marx, agrupando os elementos que *compõem a estrutura social em infraestrutura (relacionados com o processo produtivo) e superestrutura (valores ideológicos)*, teve a extraordinária importância como *ponto de partida para o estudo da dinâmica social*. (FURTADO, 1964, p. 22 e 23)

E sobre as classes sociais, Cardoso (1978, p. 54) expõe que,

(...). As classes sociais são tão importantes na determinação do processo da produção quanto das condições materiais. Não é possível isolar estes dois elementos da produção sem dificultar, então, o entendimento do próprio significado desta.

De maneira que sua interpretação sobre as classes diagnostica que,

(...), parece que a estrutura tem como efeito as relações sociais, no seu todo, mas diretamente em cada nível. Passa a ser possível pensar as relações sociais como relações políticas ou ideológicas, no caso como efeitos (determinações) das estruturas política ou ideológica, respectivamente. (CARDOSO, 1978, p. 55)

De tal forma que, agora, é indissociável pensar desenvolvimento econômico sem pensar nas relações políticas e ideológicas de cada contexto histórico, cada sociedade e sua relação com o que se denomina como progresso. Não se trata apenas de enxergar o desenvolvimento no talhar das relações de produção e sim considerá-las *conjuntamente*



com as relações e classes sociais, diferindo de um conceito tecnicista althusseriano exposto por Cardoso (1978), visando dar a classe social o papel de transformação social, vinculando-a em uma esfera econômico-ideológica, tal qual possa ser dividida em base econômica da sociedade e em formas ideológicas. Deste jeito, é formado um sistema, na qual as relações que mantêm entre si sustentam todo o aparato institucional, político, econômico e ideológico do nível político-ideológico.

(...). Desse modo, elas são uma dimensão crucial da articulação estrutural, com sua raiz na base econômica – que responde pela sua forma objetiva –, e com a sua afirmação no plano ideológico – em que se tornam capazes de identificar seus próprios interesses, de defini-los face aos das outras classes, e em que se organizem e agem de acordo com eles. Sua formação se faz em ambos os planos, o econômico e o ideológico. (CARDOSO, 1978, p. 56)

O que esta perspectiva mais ampla e profunda sobre as classes sociais, no papel da ideologia do desenvolvimento, agora buscando uma maior e melhor forma, revela a simbiose que existe entre os planos ou esferas políticas e ideológicas com a base econômica. A visão tecnicista em considerar apenas o lado técnico das relações de produção e tentar desvincular das posições políticas e ideológicas que a sociedade de classe obriga os indivíduos a se classificarem não é algo restrito, já que o desenvolvimento se revela desta forma, buscando os pontos críticos a serem solucionados dentro do capitalismo e buscando sua solução.

Ao longo da historiografia do desenvolvimento, quando tentou-se modificar as relações de produção, apenas no seu aspecto técnico, algo a ser abordado mais a frente, houveram ebulições sócio-político-ideológicas que contribuíram para o desgaste dos modelos e políticas desenvolvimentistas e explicam, em parte, seus desdobramentos após a derrocada dos mesmos. Destarte, é fundamental perceber que todo este escopo faz parte de uma mudança cultural maior e mais complexa que as simples hipóteses intuitivas tentam simplificar.

(...), na medida em que o analista se esmerava no estudo das condições de equilíbrio à base de relações funcionais instantâneas, incapacitava-se mentalmente para captar os fenômenos econômicos *em desenvolvimento*, como aspecto de um processo mais amplo de mudança social, cujos contornos somente são perceptíveis no contexto de uma realidade histórica, isto é, partindo-se de alguma imagem figurativa do todo social e de seu comportamento no tempo (FURTADO, 1964, p. 25)

As mudanças sociais, se colocadas na visão de Furtado (1964) vão consistir na introdução de inovações, cuja origem é endógena na cultura e ao mesmo tempo é tomada de empréstimo a outras culturas, próximas ou não, que sejam necessárias para o

desenvolvimento econômico e a obtenção do novo *status* através da concretização do fenômeno. Furtado (1964, p. 28) faz a ressalva que,

(...) em determinadas condições históricas a superestrutura ideológica pode atrasar-se com respeito ao desenvolvimento das forças produtivas e transformar-se num freio a êsse desenvolvimento, situação que se abriria uma época de revolução social.

No caso do desenvolvimento, as mudanças sociais vão se exemplificar de forma concisa nas inovações tecnológicas causadas pelo processo de industrialização que o desenvolvimento preconiza. Estas inovações têm o trabalho de modificar o tecido social, de modo a alterar a organização produtiva, quanto a distribuição do produto social. Dessa maneira, é modificada as relações de poder entre as classes envolvidas em todo processo que fora transformado pelas inovações tecnológicas empregadas. Por conta disso, assumindo a posição furtadiana (FURTADO, 1964), há uma revolução social por conta do não equilíbrio entre as evoluções ou taxas de progresso entre a estrutura, vinculada as classes sociais, e a superestrutura, que tende a evoluir mais lentamente que a estrutura, por conta da cultura de cada sociedade.

(...), cabe definir o desenvolvimento econômico como um *processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas*. (FURTADO, 1964, p. 29)

As mudanças, que as inovações suscitam, chacoalham a sociedade que, neste novo cenário, passam a fazer exigências, demandas ou provocações as instituições políticas, sociais e ideológicas que, dentro da superestrutura, precisam ser refletidas em sua formação como um todo. Esta forma de análise dá uma outra forma as transformações produtivas. Mais do que um processo de diferenciação produtiva que permitiu um incremento maior de produtividade e, por conseguinte, aumento do produto gerado em cadeia nacional, a industrialização mudou com as relações sociais existentes nesses países, sucedendo a classe latifundiária, detentora do controle da produção agrícola, e substituindo pela formação de uma burguesia industrial nacional, com uma forte participação do Estado na nova configuração econômica que se estabelecia.

Estas metamorfoses nas relações sociais tiveram impactos fundamentais nos eventos que se seguiram, no decorrer da historiografia econômica do desenvolvimento. Houveram mudanças políticas que implicaram em novas configurações nas relações político-ideológicas, impactando na luta de classes dos países que buscaram desenvolver-se desta maneira, mais acentuado entre o final da década de 1970 e início da década de

1980. Modificou, também, culturalmente o espaço ocupado que antes era no campo e agora passou a ser majoritariamente urbano, criando uma série de desdobramentos que levam a acentuar a revolução social.

Deste modo, a próxima seção tem como objetivo apresentar o desenvolvimento como matriz teórica, inserido no contexto capitalista pós-Crise de 1929, nos países desenvolvidos e na América Latina, considerada uma região subdesenvolvida. Para tanto, é necessário definir que uma economia capitalista considerada desenvolvida apresenta uma configuração pautada em um sistema econômico-social que mantém um certo equilíbrio dinâmico e constante de inovações tecnológicas. Já uma economia capitalista subdesenvolvida tem como particularidades a absorção de uma nova tecnologia, tomada por empréstimo das economias capitalistas desenvolvidas, e a adaptação das estruturas sociais, o que a torna um problema complexo a ser resolvido.

Seguinte a esta apresentação, é necessário estabelecer como que seria este desenvolvimento, como que este desenvolvimento, como que este desenvolvimento seria analisado e caracterizado de fato como desenvolvimento. Todavia, Blumer (1975, p. 44) explana que não existe um consenso geral ou um conceito universal sobre desenvolvimento, seja ele econômico ou social, de forma a ser contundente em sua crítica abaixo.

(...). Dizer, por exemplo, que o desenvolvimento social deve ser definido como conjunto de curvas e crescimento (alfabetização, nível de escolaridade, consumo calorífico, baixa mortalidade etc.), ou como a taxa de industrialização, ou a taxa de urbanização ou o estabelecimento de um governo central, ou a extensão de franquias políticas, ou o estabelecimento do sistema parlamentar, ou maior mobilidade social vertical ascendente, ou a diminuição de problemas sociais clássicos é confirmar nossa crítica em cada exemplo. As taxas de crescimento podem ser fatores cujo crescimento leve à desunião, a industrialização pode levar à desorganização, a urbanização, resultar numa multiplicação de problemas sociais, governo central, destruir a iniciativa individual e o autodesenvolvimento, a extensão de franquias políticas pode promover a ascensão de demagogos, o sistema parlamentar pode levar à paralisação do esforço corporativo, um aumento em mobilidade social, resultar em alienação individual e multiplicação de rancores, e a diminuição de problemas sociais clássicos, ser a razão para se introduzirem controles sociais intoleráveis. Quem pode garantir que essas definições operacionais podem ser aceitas como a substância e a medida do desenvolvimento social? A deficiência das definições operacionais correntes de desenvolvimento social consiste em que elas derivam de uma fundamentação vaga e inadequada sobre aquilo que eles estão tentando operacionalizar até que a clareza e o rigor sejam introduzidos nas nações fundamentais de desenvolvimento social, seleções arbitrárias deste ou daquele acontecimento, desta ou daquela taxa de crescimento não evitarão ou corrigirão o estado de confusão que caracteriza o tratamento sociológico corrente desse assunto.

Mesmo com a tentativa válida em promover um conceito e uma forma teórica densa e consistente com a ideia e os conhecimentos para o desenvolvimento, não há, ainda, uma definição universal para o fenômeno por conta do multiperspectivismo da realidade que cada matriz teórica enxerga. Na realidade, ao longo da historiografia econômica, houve apenas concordância com alguns pontos ou características em comum, tais como a industrialização e a urbanização, para a promoção do desenvolvimento, fazendo com que existissem múltiplas formas de conceituar e pensar o desenvolvimento, como fenômeno e como teoria. Este multiperspectivismo do desenvolvimento é resultante das várias ideias e concepções do que se pensa o desenvolvimento como fenômeno, de forma que a ideologia por trás do mesmo que o determina e o torna concreto.

Desta forma, a seguir, inicia-se a discussão sobre a temática do desenvolvimento econômico (e social, sendo este uma consequência do fenômeno econômico) partindo das visões gestadas no centro do sistema capitalista, sendo este subdividido entre os modelos de crescimento econômico que visam a partir deste promover o desenvolvimento e a escola estruturalista de Albert Hirschman e François Perroux. Prosseguindo, é debatido a experiência do desenvolvimento econômico sob a ótica da visão periférica cepalina, desde a concepção do pensamento e do projeto que a Cepal tinha para a América Latina e a política aqui aplicada para a promoção do desenvolvimento.

A construção dessa linearidade, ainda que tenham ocorrido no mesmo contexto histórico, entre a Crise de 1929 e o fim da Segunda Guerra Mundial, é importante para salientar as diferenças que houveram aqui, na América Latina, em relação aos países desenvolvidos. Fundamentalmente, estas diferenças foram importantes para todas as experiências de desenvolvimento econômico que se sucederam na América Latina.

Além destas colocações, é necessário tratar o desenvolvimento em duas perspectivas, como algo universal e também como algo particular. O aspecto universal do desenvolvimento compreende-se no silogismo que define o capitalismo, partindo da sua universalidade do sistema, manifestando-se em todos os Estados inseridos no capital, até a particularidade que vai definindo como o desenvolvimento se constrói em cada região, seja ela central ou periférica, até a singularidade dos Estados que se tornaram desenvolvimentistas. Por se tratar de um fenômeno dessa magnitude, que reproduz o silogismo, seu corpo teórico tende a se construir desta maneira, partindo de concepções universalistas até chegar no cerne do Estado desenvolvimentista.

A construção do conceito amplo de ideologia não se perde na exposição da próxima seção, pois tais concepções teóricas elaboradas no decorrer da explanação a seguir se imbuem de uma visão ou ideia de uma possível realidade a ser implementada em determinado contexto. A elaboração de teorias e políticas para o desenvolvimento econômico refletem a visão de poucos sobre o todo social e como o mesmo poderia emergir na sociedade a fim de solucionar problemas e crises que surgem ao longo do capitalismo. Mesmo sendo delimitados pelo contexto histórico, social e político de cada região, a ideia por trás do desenvolvimento econômico segue uma premissa ideológica, a de promover o progresso material e social sob uma perspectiva ampliada. Contudo, a universalização desta perspectiva pode inviabilizar ou tornar enrijecida a visão do desenvolvimento em âmbito local.

### **3 TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Uma vez exposta a relação da ideologia com o desenvolvimento econômico, tanto a respeito do fenômeno quanto da teoria, esta seção tem como objetivo fazer um panorama geral das teorias do desenvolvimento econômico que surgem a partir de 1929, no contexto da Crise da Bolsa de Nova York. Tem-se como primeiro marco teórico a contribuição de Keynes (1996), em *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, como um contraponto ao pensamento neoclássico vigente até então. Questões como o papel do Estado na economia e sua possível discricionariedade para manter um certo grau de estabilidade econômica marcam o início de uma formulação teórica mais consistente sobre desenvolvimento econômico.

Contudo, as formulações teóricas sobre o desenvolvimento econômico ganham mais consistência a partir da proposição de modelos de crescimento econômico de inspiração keynesiana, a citar o Modelo de Harrod-Domar (BRENNER, 1966; DOMAR, 1989; HARROD, 1972, 1973) que será brevemente exposto em uma primeira subseção, que visa trabalhar a dinâmica econômica do crescimento sob as contribuições de Keynes (1996) sobre poupança, investimento e o Estado na economia. No mais, são destacadas ao longo desta subseção as contribuições de Arthur Lewis (1966; AGARWALA; SINGH, 2010) e Paul Rosenstein-Rodan (AGARWALA; SINGH, 2010) sobre o papel da mão de obra, do investimento e da industrialização para a promoção do desenvolvimento econômico, adensando ainda mais as contribuições teóricas para a formulação de uma teoria do desenvolvimento econômico.

É também citado, em conjunto a estes autores e de forma breve, a colaboração de Paul Baran (AGARWALA; SINGH, 2010) sobre a perspectiva política do atraso econômico dos países desenvolvidos, analisando o papel das classes sociais no processo de desenvolvimento econômico. A partir da colaboração destes autores já expostos, parte-se para a explanação da escola estruturalista e sua perspectiva do desenvolvimento econômico, trabalhados por Albert Hirschman (1961) e François Perroux (1981) em uma tentativa de robustecer teoricamente o desenvolvimento econômico, partindo da análise da estrutura econômica dos países e das regiões e sua relação com o processo de industrialização. Estes autores citados fazem parte das primeiras contribuições teóricas para o desenvolvimento econômico, fazendo uma análise do processo nas economias capitalistas tidas como, na época, desenvolvidas e buscando extrapolar suas assertivas para as economias subdesenvolvidas.

Todavia, na América Latina, houve a formulação própria de uma teoria do desenvolvimento econômico que fosse mais adequada para a realidade vivida pelos países latino-americanos, neste contexto entre 1929 e o fim da Segunda Guerra Mundial, culminando com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) que se tornou responsável pelo arquétipo teórico-metodológico do desenvolvimento econômico latino-americano. Como referências principais para a teoria do desenvolvimento na América Latina, são abordadas as contribuições de Raúl Prebisch (2011) e de Celso Furtado (1968; 1976) na formulação da teoria e da política de desenvolvimento, condensadas em uma subseção específica para a América Latina.

A exposição destas contribuições teóricas sobre o desenvolvimento econômico fazem-se necessárias para estabelecer um parâmetro ou referencial claro e delineado sobre as teorias do desenvolvimento econômico e sua ação política, servindo de comparação para a exposição e análise da experiência brasileira no início do século XXI, buscando enxergar possíveis convergências e divergências sobre cada contexto histórico e teórico. Por isso, traz-se uma conceituação sobre desenvolvimento econômico de Bresser-Pereira (2003) que intenta em estabelecer conceito geral sobre desenvolvimento.

O desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo. Trata-se de um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas transformações. Não tem sentido falar-se em desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social. Não existe desenvolvimento dessa natureza, parcelado, setorializado, a não ser para fins de exposição didática. Se o desenvolvimento econômico não trouxer consigo modificações

de caráter social e político; se o desenvolvimento social e político não for a um tempo resultado e a causa de transformações econômicas, será porque de fato não tivemos desenvolvimento. As modificações verificadas em um desses setores terão sido tão superficiais, tão epidérmicas, que não deixarão traços. (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 31)

Desta forma, a próxima subseção sobre as primeiras contribuições teóricas sobre desenvolvimento econômico buscam ter um foco maior na perspectiva econômica do fenômeno, intencionando a criação de uma teoria para o desenvolvimento. É importante destacar que o viés social e histórico do processo é pouco abordado pelos autores a seguir, direcionando mais suas análises na dinâmica econômica que envolve o desenvolvimento.

### **3.1 AS PRIMEIRAS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Até o final da década de 1920, a economia neoclássica detinha o pensamento hegemônico na ciência econômica, implicando em uma associação tautológica entre crescimento econômico e desenvolvimento. Em outras palavras, na visão neoclássica, o crescimento econômico era equivalente ao desenvolvimento, de modo que as economias que obtinham um alto grau de crescimento poderiam ser consideradas como economias desenvolvidas. Contudo, a economia neoclássica, centrada principalmente na análise das condições de oferta da economia, começa a apresentar evidências de uma mudança na dinâmica econômica, uma vez que ao centrar-se demasiadamente no papel da oferta, tornou por desconsiderar em alguns momentos o comportamento da demanda na economia.

O grande marco histórico para o esgotamento do modelo neoclássico foi a Crise da Bolsa de Nova York, em outubro de 1929, que representou um alto grau de excesso de oferta que levou a uma crise da economia capitalista global. A década de 1930 se inicia com as formulações de John Maynard Keynes (1996) sobre uma alternativa ao pensamento econômico vigente, deixando a centralidade da análise econômica estritamente as condições de oferta para analisar o comportamento da demanda e de outros fatores, tais quais a poupança, o investimento e o papel do Estado como agente regulador da economia, que pudessem agir de forma anticíclica no capitalismo. O objetivo de Keynes (1996) era ter um maior grau de estabilidade no capitalismo, de forma a não ser altamente suscetível as crises advindas das flutuações do sistema capitalista.

O germe de sua teoria passa a centralizar nestes fatores, contudo, o mesmo não inicia uma formulação mais robusta que se apresente como contribuição teórica para o

desenvolvimento econômico. O grande papel da macroeconomia ou teoria keynesiana para o desenvolvimento é a elucidação de uma base teórica e analítica para que o desenvolvimento se coloque como uma alternativa ao pensamento neoclássico. Sob esta inspiração keynesiana, Roy Harrod (1972, 1973; BRENNER, 1966) e Evsey Domar (1989; BRENNER, 1966) formularam contribuições que seriam pertinentes a formulação de um modelo de crescimento econômico de inspiração keynesiana, com a finalidade a promoção do desenvolvimento econômico.

Harrod (1972, 1973; BRENNER, 1996) desenvolve uma formulação teórico-matemática que o crescimento da economia nacional é orientado pelo comportamento da taxa de poupança (BRENNER, 1966; HARROD, 1972, 1973) e na relação capital-produto, sinalizando uma valorização da ação da política econômica em manter estas variáveis em um nível satisfatório para que os planos de produção das firmas possam ser implementados. Outro ponto da formulação de Harrod (1972, 1973) é o nível da demanda agregada em relação a oferta de moeda, sem que seja alterado o nível da poupança nacional, de maneira a não afetar as condições de realização da oferta. Em outras palavras, Harrod (1972, 1973), mesmo partindo do viés do crescimento econômico, se preocupa com o impacto da demanda agregada na determinação do nível de oferta. Contudo, existe uma preocupação por parte de Harrod (1972, 1973) com uma possível instabilidade taxa de crescimento econômico, sendo necessários constantes ajustes nos níveis de oferta e demanda agregada para a sustentabilidade do crescimento.

Por trás do modelo está a ideia atraente de que a produção aumenta como uma função linear de incrementos para o estoque de capital real. Ignorando o progresso técnico e levando a população a ser constante, o investimento adicional e o aumento da produtividade de capital extra são as únicas fontes de aumento de produção. Portanto, considerando essas premissas como garantidas, o crescimento econômico dependerá da taxa de renda economizada e da taxa na qual os investimentos líquidos contribuem para a produção em termos de valor. (BRENNER, 1966, p. 179)

Domar (1989; BRENNER, 1966) constrói sua formulação teórica de maneira similar a Harrod (1972, 1973), entretanto tenta resolver essa questão da instabilidade do crescimento econômico através de um aumento contínuo das despesas e do estoque de moeda (DOMAR, 1989), em uma tentativa de aumentar a renda nacional e o nível de emprego em níveis que possam sustentar uma eventual flutuação cíclica da economia. As contribuições de Domar (1989; BRENNER, 1966) se aproximam significativamente mais da teoria keynesiana (KEYNES, 1996) do que Harrod (1972, 1973), dando maior solidez



ao modelo proposto. Em um compêndio de ambas as contribuições, configura-se o modelo como sendo Modelo de Harrod-Domar (BRENNER, 1966).

Todavia, a contribuição do modelo é limitada para a formulação de uma teoria do desenvolvimento econômico, porém, tais fundamentos do crescimento econômico proposto pelos autores são de grande relevância para o desenvolvimento econômico como marco teórico. Deste modo, passa-se, agora, expor as contribuições de Arthur Lewis (1966; AGARWALA; SINGH, 2010; HUNT, 2013) sobre desenvolvimento econômico. Partindo, inicialmente de um artigo escrito em 1954, denominado *O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra*, Lewis (AGARWALA; SINGH, 2010; HUNT, 2013) tenta explicar como ocorreria o processo de desenvolvimento econômico nas economias atrasadas, na presença de uma alta taxa de crescimento populacional. Retomando os pressupostos clássicos sobre a oferta de trabalho e os desdobramentos pós Keynes, Lewis pretende: “(...), descobrir o que se pode aproveitar do marco clássico para resolver os problemas da distribuição, da acumulação e do crescimento, em primeiro lugar numa economia fechada e, depois, numa economia aberta.” (AGARWALA; SINGH, 2010, p. 414)

Partindo da existência de um adensamento populacional nos setores econômicos dos países atrasados, com a existência de um mercado informal e a proeminência de um setor agrícola, é considerada ilimitada a oferta de mão de obra por conta do baixo valor do salário de subsistência que é inferior a demanda por mão de obra, caracterizando assim uma oferta ilimitada de trabalho.

(...), que há oferta de trabalho ilimitada nos países onde a população é tão numerosa em relação ao capital e aos recursos naturais que existem amplos setores da economia em que a produtividade marginal do trabalho é ínfima, nula ou mesmo negativa. (AGARWALA; SINGH, 2010, p. 415)

Esta produtividade baixa, segundo Lewis (AGARWALA; SINGH, 2010; HUNT, 2013), era fruto da baixa qualificação da mão de obra e sua alocação em setores considerados improdutivos, não frutificados pelo capital e com baixo incremento tecnológico, indicando assim um produto *per capita* menor. Lewis (AGARWALA; SINGH, 2010; HUNT, 2013) coloca que isto torna o conhecimento ou progresso técnico um dos bens mais escassos nas economias atrasadas pois, com ele, é possível aumentar a produtividade dos setores improdutivos e, com isto, torna-los setores intensivos em capital e, por conseguinte, induzir um processo de crescimento do produto. Esta elaboração teórica é fundamental quando, posteriormente, é considerado a

industrialização como uma forma de modernização econômica. É através do progresso técnico produzido na indústria que seria alcançado esse *status quo* de desenvolvimento.

Por conta disso, é dado uma certa primazia as formulações teóricas de Lewis pois, através de sua análise sobre as economias atrasadas, foi possível considerar que uma das soluções para o atraso econômico é a modernização dos setores econômicos dos países, sendo esta modernização o processo de industrialização. Junto a isso, a primeira concepção de projeto, que posteriormente viria a ser amplamente utilizada, se encontra nas contribuições de Rosenstein-Rodan.

Rosenstein-Rodan defendia, assim como Arthur Lewis, que o crescimento e o desenvolvimento econômico era precedido pela modernização das técnicas produtivas, modernização esta que era simbolizada pela industrialização. Sua análise é oriunda do artigo escrito em 1943 denominado *Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudeste*<sup>5</sup>, na qual compara o processo de industrialização europeu das regiões leste e sudeste com as regiões já industrializadas da Grã-Bretanha.

Partindo da ideia de que o desenvolvimento industrial deve respeitar o tamanho ótimo das indústrias, atuando tanto a jusante quanto a montante na cadeia produtiva, Rosenstein-Rodan coloca que os conhecimentos técnicos e os riscos econômicos e políticos de cada região podem viabilizar ou inviabilizar o empreendimento. Para isso, é necessário realizar investimentos, em mão de obra e em capacidade ociosa, que permitem dar todas as condições de prosperidade para o surgimento da indústria.

O primeiro passo para a industrialização será treinar e “habilitar” mão de obra, o que significa transformar os camponeses da Europa Oriental em operários industriais de tempo integral ou parcial. O automatismo do *laissez-faire* nunca funcionou adequadamente nesse campo. E não funcionou porque não é lucrativo para empresários privados investir no treinamento da mão de obra. Não há hipotecas sobre operários e o empresário que investir no treinamento de pessoal pode perder seu capital se seus funcionários foram contratados por outra empresa. Mas se o treinamento não é uma boa aplicação de capital para empresas privadas, é o melhor tipo de investimento para o Estado. (AGARWALA; SINGH, 2010, p. 268)

Só que, diferentemente do pensamento clássico e neoclássico, para Rosenstein-Rodan a participação do Estado é fundamental para que esse processo seja alavancado. Rosenstein-Rodan reconhece que as regiões atrasadas ou na periferia do sistema capitalista apresentam dificuldades para internacionalizar o produto e dar dinâmica a economia existente. O alto risco e a incerteza, permeada pelo atraso constante, inibem a

---

<sup>5</sup> Originalmente publicado no *The Economic Journal*, jun-set, 1943.

atuação da empresa capitalista que não consegue fugir das externalidades presentes, mantendo uma cadeia produtiva ineficiente, atrasada e que pouco remunera sua mão de obra. Essa situação não era apenas comum nas regiões atrasadas europeias, apresentando características assim na América Latina, África e Ásia.

Por isso, o Estado deveria agir como inibidor e solucionador das externalidades existentes nas regiões periféricas, investindo na modernização, garantindo as fundações e características básicas que a industrialização demandava, podendo assim alavancar a economia nacional. A contribuição de Rosenstein-Rodan foi importante pois tirou do Estado, em definitivo, a interpretação de que o mesmo era apenas um agente decorativo na economia, adicionando relevância a sua atuação, expressa abaixo.

(...), a ação governamental para promover o desenvolvimento justifica-se pelo alto retorno social de um conjunto de investimentos, em contraposição a subconjuntos de projetos privados de investimento. Além disso, a ação governamental serve para reduzir o risco privado, ao explorar a complementaridade da demanda de diferentes setores. Finalmente, a intervenção serve como um fator psicológico que influencia o investimento privado. (AGARWALA; SINGH, 2010, p. 26)

Em meio a outros modelos de crescimento econômico inspirados nas políticas keynesianas e que visavam o desenvolvimento, as contribuições de Harrod-Domar, Lewis e Rosenstein-Rodan são as principais que destacam a importância da industrialização, da visão estabilizadora da economia e do papel do Estado no desenvolvimento econômico. Contudo, há uma contribuição que, apesar de ser diferente das formulações modeladoras da economia, é importante para o embasamento destes modelos que será resgatado na escola estruturalista e na visão da Cepal sobre desenvolvimento. A visão do atraso nas regiões não industriais e, para isso, é fundamental a perspectiva de Paul A. Baran (AGARWALA; SINGH, 2010).

Baran (AGARWALA; SINGH, 2010) formula que o atraso nas economias subdesenvolvidas partia da baixa produtividade do trabalho e do aumento das taxas demográficas nestes países, fazendo com que o somatório destes fatores leve a uma piora nas condições de vida. O processo de industrialização no centro do sistema induziu um complexo de exploração nas economias periféricas que mantinha as características primitivas, similares ao modo de produção feudal, ao mesmo tempo da imposição do modelo de produção capitalista, que visava a apropriação do produto gerado. Com as mudanças ocorridas no pós-guerra, este complexo passou a entrar em colapso.

O temor da expansão do socialismo soviético junto aos países periféricos suscitou a necessidade de modernização econômica, simbolizada pela industrialização. Até este ponto, em nada a observação de Baran se diferenciou das demais visões anteriores, contudo, veio se diferenciar a partir do ponto em que como este processo aqui iria ocorrer. Baran observou que a industrialização nas regiões periféricas não seria um processo fácil por conta do padrão de vida da burguesia ou elite local que controlava o capital nessas regiões.

Buscando se aproximar do padrão de vida das elites centrais, a burguesia periférica consumia seu volume de capital em bens de luxo, não permitindo o investimento desta nos setores produtivos. Este movimento reduzia o volume de poupança da economia, induzindo-a em uma espiral de atraso e escassez de capital, não sendo suficiente para o crescimento econômico. Somado a isto, a falta de oportunidades por conta do sistema econômico atrasado e o uso do modelo de exportação de bens agrícolas reforçam ainda mais a dificuldade que estes países teriam para se industrializar. Deixar a cargo do setor privado, como indicaria o *laissez faire* clássico e neoclássico, e do mercado não seria suficiente, havendo ainda obstáculos como a estrutura monopolista do mercado, a inexistência de economias externas e a divergência entre racionalidade social e privada. Assim como os autores anteriores, Baran reforça o papel do Estado no processo.

Todavia, nos países subdesenvolvidos, o processo de formação dos Estados nacionais fora distinto dos países desenvolvidos, tendo a presença de uma forte elite política que o controlava. Sobre isso, Baran (AGARWALA; SINGH, 2010, p. 119 e 120) afirma que,

As classes sociais nos países subdesenvolvidos, em virtude de sua formação e origem política, têm uma visão míope e voltada somente para seus próprios interesses que não permite nenhuma redução das posições e dos privilégios herdados, e por isso resistem firmemente as todas as pressões nesse sentido. Cada vez que essas pressões aumentam, as classes altas tornam a fortalecer a aliança com todos os elementos conservadores, tachando as tentativas de reforma de verdadeiros ataques aos alicerces da sociedade.

O papel das classes sociais no processo de desenvolvimento econômico também é abordado por Florestan Fernandes (2008), em uma análise feita para o Brasil, contudo, isto será melhor esmiuçado mais a frente, ao tratar da experiência brasileira. Desta forma, se o desenvolvimento precisa fortemente da ação estatal e nos países subdesenvolvidos o Estado é intrinsecamente ligado aos interesses das elites locais, segundo Baran, poder-se-ia concluir um aspecto permanente de subdesenvolvimento a esses países.

Contudo, esta visão da economia política de Paul Baran, dentro do contraponto dos autores citados acima, apenas revela que não se pode lidar com o desenvolvimento de forma dinâmica, sem ter a mescla entre a economia e a sociedade. Sua contribuição está concentrada nas estruturas permanentes dos Estados nacionais dos países subdesenvolvidos que, durante sua formação, os vinculam a uma situação de atraso. Portanto, os modelos de desenvolvimento econômico se tornam insuficientes para propor explicações aceitáveis para a obtenção do desenvolvimento. Portanto, o desenvolvimento passa a buscar um viés estruturalista para a sua análise.

### **3.2 A ESCOLA ESTRUTURALISTA**

A escola estruturalista parte de uma premissa que existem outros fatores, além do fator econômico, que influencia o processo de desenvolvimento econômico dos países e das regiões consideradas atrasadas ou subdesenvolvidas, de modo que o compêndio desses fatores cria uma estruturação, por isso o nome estruturalista, dos fatores produtivos que influem no processo de desenvolvimento econômico. Os dois principais autores que norteiam esta escola são Albert Hirschman (1961) e François Perroux (1967, 1981). Hirschman (1961) engendra sua formulação teórica sobre o desenvolvimento através da análise do crescimento econômico e as desigualdades por geradas nas regiões atrasadas.

Em sua análise, Hirschman (1961) identifica que o crescimento econômico culmina em um processo de detrimento de escolhas que podem não favorecer as regiões cuja estrutura não apresenta a mesma composição de fatores de produção que outras. Em outras palavras, Hirschman (1961) observa que as discrepâncias sócio produtivas entre as regiões e países implicam que o crescimento econômico tende a ser desigual nos regiões atrasadas. Questões como insuficiência de recursos, baixa produtividade da mão de obra e tecnologias escassas e obsoletas são empecilhos para o desenvolvimento econômico. Além disso, o autor identifica que a ausência da industrialização nas regiões atrasadas implica em um processo acentuado de subdesenvolvimento.

A estratégia adotada por Hirschman consiste em pensar em um crescimento desequilibrado, em sua visão, em detrimento das propostas e modelos de crescimento equilibrado e setorializado dos modelos de crescimento econômico. Hirschman (1961) não vê o aspecto retardatário, palavras do autor, das regiões como algo negativo. O mesmo vê os desequilíbrios econômicos presentes como forças-motrizes que têm a

capacidade de alavancar o crescimento e o desenvolvimento econômico regional e nacional. Em suas palavras, Hirschman (1961, p. 23) explicita que,

(...). Focalizando a determinação, por exemplo, estamos aprendendo uma das características específicas do processo de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos hodiernos, a saber, o fato de serem *retardatários*. Essa condição os força a criar o desenvolvimento por um processo menos espontâneo e mais refletido do que ocorreu nos países onde o processo primeiramente se verificou.

Deste modo, a estratégia de desenvolvimento consiste em propor investimentos maciços em setores chaves da produção, cujo potencial influi a cadeia produtiva tanto a montante e a jusante, alavancando o crescimento da região e/ou país. Entretanto, a escolha desses setores chaves implica que o crescimento tenderia a ser desigual, apresentando taxas de crescimento diferentes para cada setores. Como medida contra cíclica, Hirschman (1961) defende a intervenção do Estado na economia, através de políticas públicas e governamentais, para reduzir os possíveis desequilíbrios que venham a surgir em meio ao processo. No que desrespeito a industrialização, o autor defende que, no início da industrialização nestas regiões, sejam adotadas políticas protecionistas para garantir que as indústrias nascentes possam garantir espaço no mercado.

Uma observação é que estas políticas protecionistas não apresentam um caráter permanente, sendo apenas necessárias durante o início do surgimento das indústrias, devendo ser abandonada lentamente ao passo em que o setor industrial local se consolida e possa competir no mercado. Outra consideração da estratégia de desenvolvimento de Hirschman (1961) é a consolidação de uma política comercial que visasse promover a industrialização nascente na região, bem como usar as exportações para financiar o processo de industrialização.

(...), reconhece que a exportação é essencial ao financiamento da importação, faz-se, então, via-de-regra, referência à importação de matérias-primas, maquinaria e equipamentos necessários à sustentação de atividades produtivas e aos investimentos que já se encaminham. (...). Em outras palavras, não há uma alternativa real entre promover a exportação e substituir a importação. A primeira pode ser, freqüentemente, o único meio prático de conseguir a última. (HIRSCHMAN, 1961, p. 191)<sup>6</sup>

Sobre o papel do Estado na economia, Hirschman (1961) debruça-se sobre os determinantes do investimento público na condução da dinâmica econômica. Para o autor, o Estado é decisivo para o desenvolvimento das regiões e países atrasados, visando dirimir os efeitos negativos que as forças de mercado podem ocasionais em situações de

---

<sup>6</sup> Transcrição do original.

atraso. Ou seja, cabe ao Estado e ao investimento público neutralizar as externalidades econômicas que possam impedir a modernização econômica, cabendo racionalizar a alocação dos recursos produtivos.

(...). Por êsse motivo, a interferência do govêrno tem uma grande preponderância no desenvolvimento das regiões atrasadas dos países subdesenvolvidos. De fato, o govêrno deseja dedicar o máximo de sua capacidade à tentativa de impedir, em parte, os efeitos de polarização resultantes da ação das fôrças de mercado. (HIRSCHMAN, 1961, p. 291)<sup>7</sup>

Desta maneira, o desenvolvimento arquitetado por Hirschman (1961) parte da proposição de uma estruturação econômica, alicerçada no processo de industrialização e no papel ativo do Estado na alocação ótima dos recursos, através do investimento público. Esta estratégia de desenvolvimento foi executada, principalmente, nos países atrasados do leste asiático que visavam uma rápida modernização econômica no pós-Guerra. Uma preocupação basilar de Hirschman (1961) era a autossuficiência teórica do desenvolvimento, voltada especificamente para as regiões atrasadas, tentando não depender das formulações já existentes sobre crescimento econômico.

A economia do desenvolvimento não ousa, portanto, depender excessivamente da economia do crescimento; como os próprios países subdesenvolvidos, precisa aprender a se manter por si, o que significa que deve criar suas próprias abstrações ou teorias. (HIRSCHMAN, 1961, p. 59)

Diferindo da estratégia de desenvolvimento de Albert Hirschman (1961) que pautava no crescimento desequilibrado, François Perroux (1967, 1981) elaborou uma estratégia própria pautada nos polos de desenvolvimento e dos centros de decisão com forças-motrizes para o desenvolvimento econômico. Apresentando pontos comuns, tais como a importância da industrialização e do papel do comércio exterior, Perroux (1967, 1981) articula três pontos iniciais para a sua análise sobre o fenômeno do desenvolvimento: a dimensão global; a economia instrumental; e o desenvolvimento. A finalidade destes pontos é estabelecer uma visão totalitária do processo de desenvolvimento, de forma que todas as particularidades sejam consideradas no sistema econômico a ser estruturado para a objetivação do desenvolvimento.

O novo desenvolvimento significa « global » « integrado » « endógeno ». Cada um desses termos tem muito significados e sua união não dá um significado inequívoco. Além disso, a diversidade de interesses envolvidos cria

---

<sup>7</sup> Transcrição do original.

interpretações contraditórias entre elas. (PERROUX, 1981, p. 30, tradução nossa)<sup>8</sup>

A dimensão global a que Perroux (1981) se refere consiste nas questões estruturais da sociedade que vão embasar as análises que definem as dimensões diversas do fenômeno. Ao mesmo tempo, a economia instrumental é considerada por ele como o somatório das interações entre a macroeconomia e a microeconomia que vão ditar o compasso das relações produtivas, de outro modo, as variáveis endógenas que possam ser compelidas em um sistema de elaboração matemática que possa atestar a veracidade do desenvolvimento. O recurso do empirismo econômico é vigorosamente utilizado nas formulações econômicas de Perroux. Por fim, o desenvolvimento pode ser interpretado como um fator de integração entre os dois fatores anteriores, contextualizando o problema e construindo uma categoria de fenômenos ditos econômicos (PERROUX, 1981, p. 39).

Desta maneira, Perroux (1981) contribui de forma importante, pois permite superar a tautologia clássica entre crescimento e desenvolvimento como algo similar que ao chegar em um, imediatamente chega-se ao outro. Para o autor, existe uma importância no crescimento econômico, todavia, o desenvolvimento é tido como algo heterogêneo e mais complexo.

A competição econômica nos complexos sistemas atuais é simbiótica com competições entre nações e entre grupos sociais. A decisão de homogeneizar o universo econômico e social para tentar controlá-lo por meio de matemática simples ou refinada mostrou-se não operacional pela razão central de que esse universo é essencialmente heterogêneo. (PERROUX, 1981, p. 41, tradução nossa)<sup>9</sup>

Uma vez estruturado sua metodologia de desenvolvimento, Perroux (1967, 1981) avança na proposição de uma estratégia de desenvolvimento econômico pautado na elucidação de polos de desenvolvimento que, dentro de uma estrutura econômica, social e política, dentro desta metodologia pensada pelo autor, pudessem ser capazes de, dentro do sistema produtivo regional e nacional, alavancar o desenvolvimento econômico. Consubstancialmente avança, em relação a Hirschman (1981), por ter elaborado um processo sistemático que envolveu, nas palavras do autor, uma *nova filosofia do desenvolvimento*, de maneira a tornar o processo mais consistente e próximo de uma

---

<sup>8</sup> Le nouveau développement se veut « global » « intégré » « endogène ». Chacun de ces termes a plusieurs sens et leur rapprochement ne livre pas un sens univoque. En outre, la diversité des intérêts en présence engendre des interprétations contradictoires entre elles.

<sup>9</sup> Les concurrences économiques dans les systèmes complexes d'aujourd'hui sont en symbiose avec les compétitions entre nations et entre groupes sociaux. Le parti pris d'homogénéiser l'univers économique et social pour tenter de le maîtriser par une mathématique simple ou raffinée s'est avéré non opérationnel pour la raison centrale que cet univers est essentiellement hétérogène.



concepção teórica. Contudo, o método empregado por Perroux (1967, 1981) em sua concepção metodológica é usualmente utilizado na ciência econômica, a citar Keynes (1999, p. 100, tradução nossa),

Na medida em que o método da experiência não proporciona um conhecimento confiável das leis econômicas, deve-se recorrer a um método cuja essência consiste na determinação preliminar das principais forças em operação e na dedução de suas consequências sob várias condições.<sup>10</sup>

Contudo, os esforços de Perroux (1967, 1981) e de Hirschman (1961) não conseguem ir além da construção ortodoxa da visão do desenvolvimento, primando pela construção de métodos analíticos já usuais na ciência econômica. Partem de particularidades e singularidades que nas regiões periféricas ou não ocorrem ou ocorrem de forma não esperada, de acordo com a metodologia empregada pelos autores. Questões como a industrialização, a reorganização do espaço produtivo e a urbanização em massa são problemáticas tratadas de forma diferente como foi aplicado na Europa ou em outras regiões cujo processo de desenvolvimento fora implementado de acordo com a visão destes autores. Deste modo, a apresentação da teoria do desenvolvimento econômica latino-americana, elaborada pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), é necessária para observar as diversas realidades a serem enfrentadas pelo desenvolvimento econômico.

### **3.3 A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO CEPALINA**

Enquanto o desenvolvimento foi pensado no centro do capitalismo como uma forma de buscar saídas para a crise da economia neoclássica, simbolizada pela Crise da Bolsa de Nova York em 1929, na periferia este movimento ocorreu de forma diferente. O contexto a qual o desenvolvimento começa a surgir na América Latina é mais de superação do fosso das desigualdades que se aprofundaram com a Crise de 1929 do que necessariamente uma busca por soluções a própria crise.

A crise mundial iniciada em 1929 foi um importante catalisador para esses esforços de modernização e deu-lhes um claro desafio: superar a miséria e a vulnerabilidade das economias latino-americanas. (DÉVES VALDÉS, 2000, p. 287, tradução nossa)<sup>11</sup>

A vulnerabilidade da América Latina, segundo em Déves Valdés (2000), se iniciou bem antes da Crise de 1929 com a manutenção do modelo agroexportador primário frente

<sup>10</sup> In so far as the method of specific experience fails to afford reliable knowledge of economic laws, recourse must be had to a method, whose essence consists in the preliminary determination of the principal forces in operation, and the deduction of their consequences under various conditions.

<sup>11</sup> La crisis mundial que comenzó en 1929 fue un importante catalizador de esos afanes modernizadores y les otorgaba um desafío manifesto: superar la miseria y la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas.

ao processo de industrialização que ocorreu no centro do capitalismo ao longo do século XIX. Os Estados que emergiram ao longo do fim da colonização europeia durante o século XIX mantiveram seu viés agrícola, buscando garantir suas divisas através da exportação de produtos agrícolas, dando-lhes o contexto periférico na qual permaneceram até o final da década de 1920. É justamente a partir deste ponto que o desenvolvimento latino americano começa a propor soluções, que seriam aproveitadas pela Cepal anos depois.

Assumindo a ideia de modernização social trazida do centro, a saída para o atraso econômico da América Latina seria através do processo de industrialização, modificando estrutural e permanentemente a produção econômica, permanecendo assim a ligação intrínseca entre modernização e industrialização. Contudo, diversas concepções de industrialização foram adotadas nesse prelúdio que antecede o pensamento desenvolvimentista da Cepal (DEVÉS VALDÉS, 2000), tais como o conceito de desenvolvimento da indústria nacional de Alejandro Lipschutz, a ideia de progresso industrial de Leopoldo Lugones e Oscar Gajardo, a defesa da produção nacional de Carlos Ibarguren e a importância da indústria manufatureira de Raúl Simon.

Em suma, é possível sintetizar que essas concepções de industrialização seriam adotadas por Raúl Prebisch, um dos fundadores e expoentes do pensamento desenvolvimentista, levando a um diagnóstico e bases para o que a Cepal viria anos depois construir a sua teoria desenvolvimentista. Expõe-se que,

Prebisch entende que o principal elemento que constitui o diagnóstico sobre a realidade latino-americana é sua “contribuição periférica”. Consequentemente, a política de desenvolvimento é um conjunto de ações que tendem a sair dessa condição e a serem colocadas ao lado dos centros; essa política é composta por aspectos como industrialização, comércio exterior, tecnologia e acumulação de capital. Em oposição a um sistema de crescimento externo, que considera obsoleto, Prebisch propõe a industrialização como uma opção fundamental, que permitiria a incorporação de métodos de produção mais eficientes que aumentassem a produtividade do trabalho e tornassem possível a absorção do trabalho produtivo. Como consequência, o progresso técnico se espalharia. (DEVÉS VALDÉS, 2000, p. 291, tradução nossa)<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Prebisch entiende que el elemento principal que constituye el diagnóstico sobre la realidad latinoamericana es su “condición periférica”. En consecuencia, la política del desarrollo es un conjunto de acciones tendientes a salir de esta condición y colocarse a la par de los centros; esa política se compone de aspectos como la industrialización, el comercio exterior, la tecnología y la acumulación de capitales. En oposición a un sistema de crecimiento hacia afuera, que considera obsoleto, Prebisch propone como opción clave la industrialización, que permitiría la incorporación de métodos productivos más eficientes, que aumentarían la productividad del trabajo y harían posible la absorción productiva de mano de obra y, como consecuencia de ello, el progreso técnico se iría difundiendo.

Isto leva a um entendimento corriqueiro e diferente do usual quando se trata do cerne do pensamento desenvolvimentista latino americano. Existe, evidente, uma certa centralização, do que viria ser posteriormente, das estratégias e políticas econômicas para a promoção da industrialização, contudo, fatores como o papel do comércio exterior, a importância da tecnologia e a busca pela acumulação de capital não passam incólume ao fenômeno que é o desenvolvimento. Ademais, a industrialização cabe aqui como uma forma de capturar parte do progresso técnico dos países desenvolvidos, capaz de elevar o padrão de vida das massas.

Ou seja, a industrialização na América Latina não é simplesmente uma escolha política ou econômica do acaso e sim algo imposto pelo progresso técnico aos países latino americanos, que compõe a periferia do sistema capitalista mundial (DEVÉS VALDÉS, 2000, p. 292). Desta forma, os antecedentes do pensamento desenvolvimentista da Cepal podem ser colocados em quatro pontos de abordagem: a industrialização; a relação centro-periferia; a deterioração dos termos de intercâmbio ou de troca; e a participação do Estado no processo. Todos os fatores envolvem características como planificação e ação estatal, sendo esta última imbuída de certo grau de protecionismo.

A industrialização é vista primeiramente de forma marginal (DEVÉS VALDÉS, 2000), na qual é orquestrada uma construção social progressista com base na indústria, inculcando fatores como produtividade do trabalho, educação e geração de renda, visando aproximar o ideário latino americano ao pensamento capitalista. Desta forma cria-se uma “pressão cultural” para se industrializar, pressão esta que tem como raiz a natureza colonial da América Latina e a suprime ao passo que os países se industrializam, trazendo o Estado e a sociedade a serem agentes ativos e partícipes do processo. Sendo assim, é empregada uma ideologia industrializante que passa a ser fundamental ao processo de industrialização nos anos seguintes.

Já a relação centro-periferia é estruturada na dependência cíclica causada pelas flutuações econômicas do capitalismo que tendem a ser mais acentuadas na periferia. Caberia a América Latina, como condição *sine qua non* para o desenvolvimento, romper com este tipo de relação. Sobre a deterioração dos termos de troca, ainda sem entrar em detalhes sobre a forma como os produtos primários da América Latina se encontravam em desvantagem comparativa com os produtos industriais do centro, apresenta uma

relação com a configuração centro-periferia, adquirindo certa complexidade a sua superação.

Sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento, já entre nos anos de 1930 e 1940 arquitetava-se uma maior participação na economia, sendo associada ao movimento nacionalista que emergia no mesmo período. Acaba sendo uma característica particular do desenvolvimento na América Latina a defesa do intervencionismo estatal como estratégia de alavancagem econômica. O viés nacionalista seria posteriormente incorporado na elaboração dos planos nacionais de desenvolvimento, fazendo-se uso do apelo ideológico e cultural no processo de desenvolvimento.

No nacionalismo que se desenvolveu com nuances diferentes da primeira década do século estava emergindo esse novo papel do Estado e nas décadas de 30 e 40 é manifesto; esta tradição não vem de Keynes. (DEVÉS VALDÉS, 2000, p. 301, tradução nossa)<sup>13</sup>

É importante ressaltar a “não exclusividade” da defesa da intervenção do Estado na economia, considerando a experiência da URSS após a Revolução Russa de 1917 e de alguns Estados que apresentaram momentos de intervenção econômica, como Alemanha e Itália, no período entre guerras. A particularidade não implica em primazia ao fenômeno apenas que, no desenrolar do processo de desenvolvimento, a presença do Estado na economia usando as técnicas de planejamento e planificação para reduzir as externalidades do mercado foi uma característica que não foi apresentada nas demais escolas de desenvolvimento.

De mais é enfatizar que o socialismo após a Revolução Russa atribuiu ao Estado um papel importante na economia, seja como defensor, como planejador ou promotor, e insistiu em seu papel como mediador no jogo das lutas trabalhistas entre trabalhadores e empregadores. A tudo isso se somava, após a grande crise, a constatação de que a URSS havia sofrido notavelmente menos efeitos do que os países cujos Estados tinham fraca presença econômica. (DEVÉS VALDÉS, 2000, p. 301 e 302, tradução nossa)<sup>14</sup>

Outras características como integração econômica regional, desenvolvimento para dentro e desenvolvimento do setor agrícola também podem ser considerados antecedentes do pensamento latino americano que vai consubstanciar o desenvolvimentismo

---

<sup>13</sup> En el nacionalismo que desarrolló con diferentes matices desde la primera década del siglo fue apareciendo esse nuevo rol del Estado y en las décadas del 30 y 40 es manifesto; esta tradición no proviene de Keynes.

<sup>14</sup> De más está resaltar que el socialismo posterior a la Revolución Rusa le asignaba al Estado un rol importante en la economía, sea como defensor, como planificador o promotor, e insistía en su papel de mediador en el juego de luchas laborales entre trabajadores y empleadores. A todo esto se sumó, luego de la gran crisis, la constatación de que la URSS había sufrido notoriamente menos sus efectos que los países cuyos Estados tenían una presencia débil en lo económico.

encabeçado pela Cepal nas décadas seguintes. O crucial da exposição dos antecedentes do pensamento cepalino é a possibilidade de já vislumbrar a estrutura orgânica do seu projeto de desenvolvimento, com fortes pilares político, com a presença do Estado, econômico e social, permitindo que seja pensada uma ideologia desenvolvimentista como facilitadora da execução do projeto.

No entanto, as novidades da Prebisch e da CEPAL são, no mínimo, duas: a primeira refere-se à capacidade de articular de certa forma (nova) esses fatores, mal e / ou desorganizados em outros autores, bem como a dar-lhes uma formulação e um força técnica que os outros não lhes tinham dado. A segunda é transformar uma série de demandas, concebidas antes no marco de um paradigma identitário, em um novo paradigma modernizador, isto é, sua capacidade de mudar o sentido ou o caráter da indústria, para o papel do Estado. , à denúncia do imperialismo, transformando-os em um projeto que põe a questão tecnológica sobre a mesa e não mais a ideia de defender-se; acentua o crescimento sobre a justiça e a tarefa econômica sobre a política (tudo isso no capitalismo clássico do período 1949-1963). (DEVÉS VALDÉS, 2000, p. 303, tradução nossa)<sup>15</sup>

Os antecedentes do pensamento cepalino, a concepção do pensamento latino americano, permitiram um ambiente cultural e social fecundo para a utilização de políticas econômicas que visassem o desenvolvimento da América Latina por conta da visão totalitária do projeto. Quando o contexto internacional anterior favoreceu a importância da industrialização como modernização social e o reconhecimento do Estado como um agente ativo do processo econômico, a mobilização social foi se tornando natural, e no seu entorno surge a identidade contemporânea da América Latina no século XX. Somente desta forma que o desenvolvimento entra em funcionamento, promovendo a dinâmica econômica e social em uma visão comunitária do capitalismo (periférico) e o nacionalismo, buscando sair da sombra do centro e da condição de periferia.

Mas a CEPAL fala de "desenvolvimento", um projeto que não havia sido formulado por aqueles que o precederam. Esse conceito abrangente de uma proposta de crescimento econômico e modernização, com conexões no campo sociocultural, terá vastas repercussões no pensamento (e prática) da época e, mais tarde, ao longo do restante do século. (DEVÉS VALDÉS, 2000, p. 304, grifo nosso, tradução nossa)<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Ahora bien, las novedades de Prebisch y la CEPAL son al menos dos: la primera se refiere a la capacidad de articular de una determinada manera (nueva) estos factores intuidos apenas y/o desordenados en otros autores, así como darles una formulación y una solidez técnica que otros no les habían dado. La segunda consiste en transformar una serie de reivindicaciones, que habían sido concebidas más bien en el marco de un paradigma identitario, en un nuevo paradigma modernizador, es decir, su capacidad para cambiarle el sentido o el carácter a la industria, al rol del Estado, a la denuncia del imperialismo, transformándolos en un proyecto que ponía la cuestión tecnológica en el tapete y ya no la idea de defensa de lo propio; acentuando el crecimiento por sobre la justicia y la tarea económica por sobre la política (todo ello en el capitalismo clásico del período 1949-1963).

<sup>16</sup> Pero la CEPAL habla de “desarrollo”, proyecto que no habían formulado quienes la antecedieron. Este concepto englobante de una propuesta de crecimiento y modernización económicos, con conexiones en el

Desta forma, uma vez feita a exposição dos antecedentes, passa-se a debruçar sobre o pensamento e o projeto de desenvolvimento da Cepal para a América Latina, visando expor seu arcabouço teórico que embasou as políticas econômicas atuantes no período.

### **3.3.1 O PENSAMENTO E O PROJETO CEPALINO PARA A AMÉRICA LATINA**

Pode-se, de uma certa forma grosseira, simbolizar o pensamento da Cepal em dois autores fundamentais para seu arcabouço teórico, Raúl Prebisch e Celso Furtado. O exposto a partir daqui terá raízes fortemente calcadas nas contribuições destes dois autores. Destarte, a colocação de Prebisch (2011, p. 95) a seguir é imprescindível para o que se pretende analisar: “Em matéria econômica, as ideologias costumam seguir com atraso os acontecimentos, ou mesmo sobreviver por muito tempo a eles.”

No início do processo de recuperação econômica após a Segunda Guerra Mundial, houve um acirramento do controle hegemônico global, colocando EUA e URSS como pleiteadores do poder hegemônico. Enquanto isso, a América Latina já apresentava um certo começo promissor de desenvolvimento econômico e social graças ao início do processo de industrialização e os ganhos econômicos obtidos durante a Segunda Guerra Mundial. Contudo, ainda era insuficiente para uma mudança de patamar qualitativa e, com a criação da Cepal em 1947, um projeto de desenvolvimento fora pensado para a América Latina.

A estratégia desse projeto era a ampliação e o aprofundamento do processo de industrialização nacional, *seguido também do desenvolvimento do setor agrícola*. Diferente do que era proposto nas visões centristas da escola do desenvolvimento, no desenvolvimentismo cepalino é dado relevante importância à agricultura mesmo com a industrialização. A justificativa é que a industrialização serviria para garantir mais bens e serviços, de forma a induzir um melhor padrão de vida nos países latino-americanos, e em contrapartida, a agricultura garantiria as divisas necessárias para que o processo de industrialização continuasse a ocorrer.

A industrialização da América Latina não é compatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. Ao contrário, uma das condições essenciais para que o desenvolvimento da indústria possa ir cumprindo o fim social de elevar o nível de vida é dispor dos melhores equipamentos de maquinaria e de instrumentos e valer-se rapidamente do

---

âmbito sociocultural, va a tener vastas repercusiones em el pensamiento (y la práctica) de época y, luego, durante todo lo que resta del siglo.

progresso da técnica, em sua renovação periódica. A mecanização da agricultura implica a mesma exigência. Precisamos de uma importação considerável de bens de capital, e também precisamos exportar produtos primários para consegui-la. (PREBISCH, 2011, p. 97)

Desta forma, assumindo a estrutura econômica e social da América Latina, Prebisch (2011) buscava uma união de forças para alavancar o desenvolvimento econômico (e social). Além do desenvolvimento do setor agrícola, pode-se destacar a importância do comércio exterior e da integração regional como relevantes para o sucesso do projeto. Todavia, o arquétipo elaborado para o desenvolvimento da América Latina não rompia com os paradigmas do centro, mostrando que definitivamente o fenômeno apresentava esse viés reformista. José Medina Echavarría observou que isto derivava duas raízes sociológica que remontavam desde a construção da América Latina como região periférica. Por isso destaca-se que,

(...). A primeira – como se teve que dizer repetidamente – é que a América Latina constitui, há séculos, um fragmento, por mais marginal que seja, da chamada cultura ocidental, na qual, aliás, não teve uma atuação passiva, mas uma participação ativa em muitos campos. É fato que ela foi o produto – para o bem ou para o mal – de um gigantesco processo de transculturação que, por suas próprias dimensões, chega até nossos dias sem haver terminado. Por outro lado, entretanto, ela foi tão precoce em seus centros vitais, que o destino da região tornou-se ocidental desde muito cedo. O que isso significa, sociologicamente, é que existe uma continuidade – ou uma dialética, se preferirmos – no desdobramento das situações internas, de modo que os problemas atuais (como os do desenvolvimento, por exemplo) não são o resultado de uma justaposição “atual” de uma cultura alheia e não tradicional. Dito de outra maneira, não existe nenhuma ruptura em sua consciência histórica. (ECHAVARRÍA, 2000a, p. 425 e 426)

Partindo dessa referência, o desenvolvimentismo latino americano vai se iniciar do reconhecimento do dualismo na América Latina. O dualismo explicita que na sociedade latino americana coexistem duas sociedades distintas, mas que não são contemporâneas, a moderna e progressista e a tradicional e arcaica (ECHAVARRÍA, 2000a, p. 428). Desta forma, implica que o desenvolvimento tende a ser desigual na estrutura econômica por não ocorrer esse rompimento imediato com as estruturas antigas e as novas estruturas não as sobrepõem.

A idéia do dualismo é muito precisa no campo econômico, no qual possivelmente teve sua origem, inclusive em seus termos. Trata-se da justaposição, num determinado país, muito particularmente pela ação colonial, de dois mundos técnico-econômicos infinitamente distantes um do outro. Já no econômico, entretanto, a teoria não é clara nem unânime, na medida em que, no dizer de alguns, nos países subdesenvolvidos a mula não será substituída pelo avião numa só geração, mas mula e avião continuarão exercendo, durante muito tempo, funções econômicas essenciais. (ECHAVARRÍA, 2000, p. 428)

Desta forma, por conta do dualismo presente na América Latina, a estratégia de desenvolvimento da Cepal vai buscar a superação da *heterogeneidade estrutural*, usando a industrialização como uma forma de captar o crescimento econômico via progresso técnico e realizar a modernização social na América Latina. Não só Echavarría (2000), mas destacam-se também a contribuição de Ignacio Rangel<sup>17</sup> para a afirmação do dualismo econômico na América Latina. Mais à frente será discorrido com pouco mais de detalhes. O importante do reconhecimento do dualismo e o sobrepujamento da heterogeneidade estrutural é que serão pilares fundamentais para a condução do projeto.

Sendo assim, temáticas como o processo de substituição de importações, a questão da inflação estrutural e da necessidade do capital estrangeiro e o impacto no balanço de pagamentos para o financiamento do processo tem com epicentro esses dois pilares para consubstanciar a superação da heterogeneidade estrutural. Entretanto, isso implica na necessidade de esboçar espaços de coabitação para a sociedade progressista e a sociedade arcaica que vivem no interior da América Latina. Echavarría (2000, p. 429) explicita que isto acaba ditando o ritmo do desenvolvimento econômico, porque em dado momento é necessário tornar ambas as sociedades partícipes dos ganhos e das perdas que podem vir a ocorrer.

Por conta disso, remonta-se ao prelúdio do início desta seção que contrapõe a ideia de desenvolvimento com a ideia de modernização social, em que se associa modernização a industrialização e forma uma tautologia com o desenvolvimento, sendo que em seu contexto mais genérico, desenvolvimento pode ser explicado por diversas formas que são além do viés industrial, como por exemplo o desenvolvimento do setor agrícola em âmbito nacional ou mesmo o desenvolvimento de uma comunidade também se aplica nessa mesma ideia.

Toda estrutura social costuma apresentar, em suas partes mais variadas, em seus lugares mais inesperados, o vestígio e a influência de um determinado protótipo. As atuais sociedades industriais recebem a marca do estabelecimento fabril, em relações e estilos de vida muito distantes e sem ligação aparente com esse centro de produção. A estrutura social da América Latina mostrou, durante muito tempo, em todos os seus recônditos, a capacidade modeladora de uma instituição fundamental: a fazenda. Toda a história econômica, social e política da América Latina é, em boa parte, a história da consolidação e das transformações dessa unidade econômico-social. E o relato do ocaso da estrutura tradicional confunde-se, por conseguinte, com o do lento declínio dessa velha organização. Ocaso, mas não

---

<sup>17</sup> Faz-se referência ao trabalho escrito em 1957, chamado *Dualidade básica da economia brasileira*, presente na livro Obras reunidas, volume 1, da Editora Contraponto em parceria com o Centro Internacional Celso Furtado, de 2012.



extinção, é claro, pois ainda persistem tanto a sua presença quanto suas influências. (ECHAVARRÍA, 2000a, p. 434)

Esta reflexão de Echavarría (2000a), acima, explica politicamente o porquê da importância do desenvolvimento do setor agrícola em semelhante relevância a industrialização. Enquanto economicamente era defendido seu papel por conta da geração de divisas que iriam garantindo financeiramente a industrialização, pode-se concluir também que isto têm fontes na manutenção da estrutura sócio-política da América Latina, justificando a recorrência da ideologia no processo desenvolvimentista, criando um projeto e uma realidade para todos aqueles que estão inseridos na sociedade latino americana. É o papel que a classe social tem para si no processo de transformação que cria uma vinculação econômico-ideológica, formando um sistema complexo. Por conseguinte, existe uma legitimação da base econômica com as formas ideológicas para com o próprio sistema em uma visão mais geral (CARDOSO, 1978, p. 56).

(...). As formas concretas de dominação – para dizê-lo na linguagem weberiana – sempre foram uma mescla da dominação legal, da tradicional e da carismática. A dominação legal está apenas começando a se realizar plenamente no conjunto dos “sistemas secundários” das sociedades industriais avançadas. E é um problema universal, para uns e para outros, adaptar-se inteiramente ao vazio sentimental deixado pela extinção da autoridade paterna. Na Europa, entretanto – para não falar no caso excepcional dos Estados Unidos –, a transição foi vagarosa e viu-se atenuada, entre outras razões, pela lenta interposição do aparato das burocracias estatais, que aos poucos nos foi acostumando à presença de normas interpessoais e objetivas. A maior velocidade desse processo, na América Latina, deixou pairando em muitas regiões a nostalgia do pai perdido e ainda pode manifestar-se, sem que isso chegue a surpreender, numa faceta de alguns de seus movimento políticos. (ECHAVARRÍA, 2000a, p. 438)

Desta maneira, é apresentado o outro lado do projeto desenvolvimentista cepalino que visou conciliar essas duas estruturas sociais, uma arcaica e uma progressista, e a explicação do lado sociológico para a legitimação do papel interventor do Estado ao longo do processo de desenvolvimento segundo a necessidade do paternalismo exposto acima, na visão de Echavarría (2000), para fazer a condução dessa sociedade latino americana. O importante deste entendimento são as evidências além da esfera econômica que consolida teoricamente o pensamento cepalino.

*Pari passu*, a mais conflituosa que pode tomar-se para fins análise é a esfera política, que é imprescindivelmente relevante para o desenvolvimento da América Latina. O vazio deixado pela estrutura tradicional, que é obrigada neste contexto a coexistir com a nova estrutura produtiva que é imputada por conta da necessidade da industrialização,

cria uma obrigatoriedade política em destinar um grupo ou uma classe social a governar os aparatos burocráticos e institucionais do Estado latino americano. Echavarría (2000), sendo confrontado sobre isto, questiona que,

Na América Latina de hoje, onde estão os grupos de homens capazes de levar a bom termo o intenso processo de transformação que vem sacudindo seu corpo? Em que classes buscar apoio: na classe política surgida do sistema da fazenda, e que governou, não sem alguns êxitos, um longo trecho de sua história? Na nova classe burguesa, nascida da exportação e da indústria? Na novíssima classe proletária, com escassas experiências de comando e que mal chegou a se organizar? (ECHAVARRÍA, 2000, p. 444)

Ou seja, este questionamento sobre qual elite ou classe social comandaria o processo de desenvolvimento mostra o quão frágil é essa articulação político-ideológica para a realização da modernização social. Quando Furtado (1968) explicita que a teoria do desenvolvimento é precedida imediatamente de uma política para o mesmo fim, não é considerado esse tipo de tensão que pode acirrar os conflitos sociais e pôr fim no objetivo principal. A necessidade do Estado em conduzir o processo sem se dar conta de quem vai conduzir o próprio Estado se torna um movimento natural.

No esquema marxista, a «classe dominante» da sociedade capitalista é a classe que possui e controla os meios de produção e que é capaz, em virtude do poder econômico que em decorrência disso lhe é conferido de usar o Estado como instrumento de dominação da sociedade. Em oposição a tal ponto de vista, os teóricos da democracia liberal (e muitas vezes também os da social democracia) negaram ser possível falar, de modo realmente significativo, de *uma* classe capitalista e afirmaram que o tipo de poder econômico encontrado na sociedade capitalista era tão difuso, fragmentado, competitivo e tão sujeito a multiplicidade de provas e contraprovas que tornavam impossível sua posição hegemônica *vis-à-vis* o Estado ou a sociedade. Poder-se-ia falar, no máximo, (...), de uma pluralidade de elites competitivas, políticas e outras incapazes pelo simples fato de sua pluralidade competitiva, por falta de coesão e de objetivo comum, de formar uma classe dominante de qualquer tipo. (MILIBAND, 1972, p. 36)

A colocação de Ralph Miliband (1972) na explicação da dominação da classe dominante sobre o Estado é fundamental para entender como é possível estruturar o viés político do pensamento desenvolvimentista cepalino. Enquanto que na visão marxista é notória a formação de uma elite que sobrepuja as demais, exercendo o controle do poder econômico e político, através do Estado, a visão liberal ou sócio democrata já preconiza que é possível uma existência de alternância de poder, com cada classe revezando-se no controle do Estado. Todavia, fica a indagação de que como este processo ocorreria na América Latina, onde há a presença, neste contexto histórico do pensamento cepalino, da classe tradicional agrícola, da classe progressista industrial e da classe trabalhadora que emerge exponencialmente das transformações que ocorrem em meio ao desenvolvimento.

Neste aspecto que é legitimado o uso do nacionalismo como medida integradora do projeto desenvolvimentista, para enfrentar as tensões sociais. Não à toa que durante o período histórico do desenvolvimento latino americano, tendo como período entre o final da década de 1940 e o início da década de 1960, o nacionalismo é seguido de um viés de massa, outrora denominado de populismo ou ideário populista. De forma geral, os símbolos do populismo na América Latina são Juan Domingo Perón, na Argentina, em seu primeiro mandato e Getúlio Vargas, no Brasil, em seu segundo mandato.

Aglutinar todas as classes em um mesmo projeto político não só facilita a continuidade do desenvolvimento como evita que o Estado que comanda o processo torne-se instável em meio as transformações sociais e econômicas. Desta forma, uma vez garantida a estabilidade política, pode agora preocupar-se estritamente com os aspectos econômicos a serem enfrentados para a obtenção definitiva do *status quo* do desenvolvimento.

(...). A convicção mantida até aqui é que a fórmula democrática é capaz de levar adiante o desenvolvimento econômico, e de modo algum apenas por preferências de valor, mas por razões técnicas. Razões que asseveram igualmente os pressupostos teóricos do crescimento – uma taxa sustentada e suficiente dele – e uma distribuição equitativa e humana de seus resultados. Nada se opõe, em princípio, a que a inteligência seja capaz de determinar os procedimentos necessários para um planejamento democrático. Por certo será mais difícil, não há como duvidar, mas de modo algum impossível, conseguir uma equiparação entre planejamento e democracia. Talvez a impaciência dos intelectuais chegue a se irritar, em algum momento, com os atrasos e tropeços que suas idéias sofrem no contato com a complexa realidade da vida, mas a experiência dos homens de ação pode dissuadi-los a tempo de sua intemperança profissional. Mas é possível que chegue o momento, aqui ou ali, em que se tenha como convicção geral a do fracasso da fórmula democrática, a da derrocada do modelo ocidental. (ECHAVARRÍA, 2000a, p. 448 e 449)

Mas, como exposto acima, é necessário cuidado com as tensões políticas que reverberam das práticas e políticas econômicas que são pensadas e planejadas para o desenvolvimento econômico na América Latina. A aglutinação política nacionalista e populista que garante a estabilidade do sistema social latino americano, é influenciada pelo cenário econômico vivido, porque em dado momento alguma dessas classes ou deterá o poder em total amplitude ou ficará a margem do processo de transformação econômica e social despontado pelo desenvolvimento. É o que Echavarría coloca mais a frente, ao discorrer sobre a estabilidade política do desenvolvimento, da fragilidade do sistema democrático, mesmo neste contexto de continua exploração, na qual ela pode ser vítima da sua *ineficiência* ou da sua *legitimidade*.

A *ineficiência* pode ser oriunda das consequências que o projeto desenvolvimentista pode implicar na obtenção do crescimento econômico e da melhoria do padrão de vida da sociedade latino americana. Pode ser associada, também, aos processos cíclicos que tende as sociedades capitalistas a passar em cada crise do capital, inerente ao desenvolvimento em andamento ou concluído. Já a *legitimidade* é um fruto do resultado da aglutinação política entre a classe tradicional agrícola, a classe moderna industrial e a classe trabalhadora, devido ao esgotamento do modelo político adotado. O que se apresenta é o questionamento do “por que” no projeto nacional existe a concepção da socialização das perdas em um cenário de crise econômica. Os interesses de cada classe e o jogo de poder político-ideológico podem ruir tanto o sistema social, quanto o desenvolvimento econômico.

(...). A fórmula democrática pode perecer, consumida pelos estragos da *ineficácia*. Mas também pode morrer de uma anemia galopante da seiva mantenedora de sua *legitimidade*. Neste ponto, convém não nos enganarmos quanto a estas duas ameaças; a segunda é muito mais grave e implacável do que a primeira. Sempre pode haver uma última esperança de que, já quase na hora zero, possam surgir homens aptos a converter a inépcia em eficácia, homens capazes, se necessário, de uma última e salvadora intervenção cirúrgica. Em contrapartida, porém, o completo esvaecimento das crenças e a quebra moral que pode ter a dissolução dessa fé, até em seus fundamentos últimos – a “anomia” generalizada de todo um corpo social – não deixa outra coisa senão desesperança e “extremismo”. (ECHAVARRÍA, 2000a, p. 449)

Exposto o pensamento cepalino, atenta-se agora para a política desenvolvimentista adotada pela Cepal para a promoção do desenvolvimento econômico e social, buscando explorar a superação da heterogeneidade estrutural e a estratégia industrial em seu contexto econômico, mas levando em consideração as consequências e o desdobramento político e social que ambas levaram em meio ao processo. Como exposto acima, a complexidade do desenvolvimento em integrar as esferas econômica, política e social faz com que tanto o bônus quanto o ônus sejam pagos por todas, sem distinção, mas em graus e com consequências desiguais.

### 3.3.2 A POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA CEPALINA

Uma vez discutido o pensamento cepalino para a promoção do desenvolvimento na América Latina, buscando estabelecer confluências entre os aspectos econômicos e os aspectos político-ideológicos, é apresentado como que a política desenvolvimentista cepalina tentou alcançar esse desenvolvimento econômico e social. Para isso, essa subseção é dividida em duas partes. A primeira consiste na superação da heterogeneidade estrutural, enxergando o dualismo estrutural em sua perspectiva econômica e político-

social. A segunda visa discutir a estratégia industrial da Cepal para o desenvolvimento econômico e social, como se deu, quais os limites e as consequências disto para os anos que sucederam o pensamento desenvolvimentista latino americano.

### **A superação da heterogeneidade estrutural na América Latina**

Aníbal Pinto (2000b) inicia sua explanação sobre o dualismo partindo da relação entre o modelo primário-exportador que aparenta um certo grau de desenvolvimento mais adiantado que o resto do território subdesenvolvido, inserido no atraso ou, como o mesmo chama, de enclave. Com base nisso já é possível fazer uma certa diferenciação tanto econômica quanto político-social.

Com respeito à concepção econômica do dualismo, parece evidente que ela se identifica com um caso extremo e “abstrato” das economias exportadoras de produtos primários, isto é, o dos “enclaves”. Aí se delinea a diferenciação entre o “complexo” exportador e o resto. Relembrando Singer, poderíamos dizer que o complexo exportador, embora geográfica e politicamente situado dentro do país, na verdade constitui, em termos econômicos, uma “extensão” ou uma parte do sistema “central”. Seja como for, *o aspecto principal não é o de se tratar de áreas diferenciadas, mas de ser nula ou mínima a “irradiação” do locus exportador para o “interior” [hinterland]*. O primeiro cresce de e para fora, enquanto o segundo “vegeta” sem outros estímulos, a não ser os “endógenos”. (PINTO, 2000b, p. 569)

Essa colocação de Pinto é fundamental para esboçar dois lados que, ainda primeiramente sejam vistos como separados entre si, fazem parte do mesmo sistema social na América Latina. O lado econômico desse modelo primário-exportador que é tido como a principal característica da heterogeneidade estrutural tem fonte no processo de colonização da América Latina entre o século XVI e o século XIX. Como colônia, a América Latina se preocupava em, dentro de sua estrutura produtiva, produzir e exportar o maior volume de produtos primários possíveis que eram de interesse do mercado europeu e, como forma de “subsistência”, alimentar seu mercado interno com produtos básicos, cuja produtividade dos setores internos eram baixas.

Isto criava, *pari passu*, um sistema econômico no interior que “cuidava” da gestão interna da colônia e ao mesmo tempo uma extensão do sistema econômico do centro europeu, por conta do modelo exportador. Uma elite política é detentora da dinâmica produtiva interna, reforçando o tradicionalismo social no “interior” da América Latina, e outra elite política detém o controle econômico nacional por deter o comando da produção exportadora. Ou seja, em nível regional têm-se vários grupamentos políticos e em nível nacional uma elite econômica que comanda o Estado latino americano. Isto cria um problema de regionalização do espaço porque os ganhos produzidos pelas exportações

não penetram em todo território, fatalmente criando “ilhas” de crescimento econômico. No Brasil, isto é diagnosticado por Celso Furtado, em seu livro *Formação Econômica do Brasil*, quando se referia a dinâmica produtiva local entre o século XVIII ao início do século XX.

A saída para a solução da heterogeneidade estrutural, na visão de Pinto (2000b, p. 570 e 571) é a promoção da industrialização. A alegação é que, pensando em uma abrangência de todos os setores econômicos, a indústria modifica sensivelmente e em vários níveis a estrutura produtiva *interna*, levando a diversificação produtiva e os ganhos de produtividade para dentro, levando estes setores internos a uma modernização e uma “transformação capitalista”. Os níveis de produtividade também passam a se elevar com o fomento da indústria. Evidente que este processo mudou o tecido produtivo da América Latina.

À luz das mudanças trazidas pela industrialização, podemos decompor a estrutura produtiva da América Latina em três grandes camadas, (...). Por um lado, temos a chamada camada “primitiva”, cujos níveis de produtividade e renda *per capita* são provavelmente semelhantes (e, às vezes, inferiores) aos que predominaram na economia colonial e, em alguns casos, na pré-colombiana. No extremo oposto, temos um “pólo moderno”, composto pelas atividades de exportação, industriais e de serviços que funcionam com níveis de produtividade semelhantes às *médias* das economias desenvolvidas; e, existe, por último, a camada “intermediária”, que corresponde mais de perto, de certa maneira, à produtividade média do sistema nacional. Note-se bem o caráter multissetorial de cada uma dessas camadas, bem como a diferença entre elas e a dicotomia mais costumeira entre os mundos urbano e rural. (PINTO, 2000b, p. 571)<sup>18</sup>

Desta maneira, a industrialização, que deveria ser a estratégia principal para a superação da heterogeneidade estrutural, passa a apresentar na América Latina problemas, na visão de Pinto (2000b), de classificação social, no que tange a diferenciação ou a descontinuidade social. Sobre isto, pode-se elencar duas tipografias de diferenciação. A primeira diz respeito a diferença de produtividade entre as classes. Enquanto o setor exportador e urbano tende a apresentar uma elevada taxa de produtividade, semelhante as taxas de produtividade do centro, o interior do território subdesenvolvido da América Latina, rural e atrasado, apresenta taxas baixíssimas, justificando o abismo existente entre o lado urbano e o lado rural.

Além disto, favorece uma corrente migratória volumosa do rural para o urbano, de forma descoordenada, que eleva quantitativamente a massa de mão de obra das cidades,

---

<sup>18</sup> Transcrito do original.

sem elevar o nível dos salários pagos. Este fenômeno, denominado de *magnitude dos contrastes*, justifica teses como de Arthur Lewis sobre o *crescimento econômico com mão de obra ilimitada*, por conta da abundância de trabalhadores advindos do rural tradicional e atrasado. Outra tipificação advém da significação das diversas camadas sociais, Pinto (2000b, p. 573) diz que,

Para ir à essência do assunto, poderíamos afirmar o seguinte: que, enquanto as atividades, as populações e as áreas “atrasadas”, “marginalizadas”, ou como quer que se queira chama-las, representam frações pequenas ou insignificantes na estrutura global dos países “centrais”, verifica-se o contrário no âmbito latino-americano (e no subdesenvolvido em geral).

Enquanto nos países centrais, boa parte da população estava alocada em atividades de alta produtividade e impacto no produto interno, enquanto o restante da população se encontrava em atividades de baixa produtividade e participação inócua no produto interno, na América Latina a dinâmica era oposta. A maior parcela da população latino-americana se encontrava, ainda, em atividades ou de pouco impacto no produto interno ou alocadas em setores informais da economia, cujo nível da renda era pouco suficiente para garantir a reprodução social dos trabalhadores. Isto implicava que a diversificação produtiva criada pela industrialização, a expansão da oferta de bens e serviços e dos ganhos relacionados a elas, não adentravam totalmente no tecido social, reproduzindo ainda a heterogeneidade na América Latina, mesmo com a industrialização.

Sendo assim, a *missão homogeneizadora* que a indústria detinha acabou por se distanciar do objetivo principal, trocando o otimismo pela desesperança no processo de industrialização. Alguma das razões para o declínio e falta de perspectiva são: (i) o ritmo do desenvolvimento, ainda longe de se manter acelerado e garantir a auto sustentabilidade do modelo; (ii) a dependência da conjuntura exterior, enumerando fatores como endividamento crônico, alienação das decisões da política econômica, dependência tecnológica e estrangeirização de atividades básicas (PINTO, 2000b, p. 575), contribuíram para a insustentabilidade da industrialização por longo tempo; (iii) a concentração dos frutos do progresso técnico em nas classes cujo nível de renda era acima da média nacional impediu a internalização do mesmo, criando uma marginalização social, operando tanto em nível econômico quanto em nível regional; (iv) por fim, devido a concentração dos ganhos da industrialização, não haveria sinais que garantissem uma volta do crescimento apresentado no início da industrialização, que elevou de forma geral o padrão de renda nacional, ampliando a descrença de forma generalizada.

Em suma, a capacidade de irradiação ou impulsionamento do “setor moderno” revelou-se, para dizer o mínimo, muito menor do que a esperada. Assim sendo, *mais do que um progresso para a “homogeneização” da estrutura global, perfila-se um aprofundamento de sua heterogeneidade.* (PINTO, 2000b, p. 575)

Por conta desta conjuntura, uma das coisas que cabe analisar sobre a descrença generalizada é a ideia do *colonialismo interno*, que seria uma exploração da “periferia interna” pelo “centro”, ou seja, o complexo urbano desenvolvido da América Latina explorando o interior atrasado e rural, marginalizando a população que ali vivia, criando um entorno de subdesenvolvimento dentro de um território já subdesenvolvido.

No que se refere à América Latina, a primeira coisa que se deveria levar em conta é que, depois de tantas décadas de crescimento “para fora” e “para dentro”, entre 40% e 50% da população latino-americana continua marginalizada dos benefícios do desenvolvimento e tem uma renda média semelhante à dos países da Ásia e da África (PINTO, 2000b, p. 577)

As razões que explicam o *colonialismo interno* (PINTO, 2000b) na América Latina são: (i) a relação dos preços de intercâmbio, uma forma de reprodução subnacional do fenômeno global que leva ao “centro” subdesenvolvido a *não* compartilhar os lucros resultantes dos ganhos de produtividade com o crescimento econômico, acentuando ainda mais a marginalização do complexo subdesenvolvido do entorno urbano; (ii) a discriminação cambial, com a apropriação das divisas provenientes da exportação pelo setor importador, concentrando o fluxo financeiro no complexo urbano; (iii) a fuga de capitais ou transferência de excedentes financeiros da “periferia” para o complexo urbano, acentuando a escassez de capital no interior rural; (iv) e a desproporção dos investimentos públicos fez com que o complexo urbano concentrasse o maior volume de recursos e investimentos em detrimento do complexo marginal rural, criando uma infraestrutura social e produtiva que não havia no setor rural, aumentando as disparidades sociais entre eles.

Uma das formas de solucionar estas divergências criadas pela consequência do processo de industrialização foi a ampliação da intervenção do Estado, através de políticas compensatórias que visassem a redução das desigualdades entre o complexo urbano e o complexo rural. Pode-se destacar como política compensatória o uso de políticas de “reequilíbrio regional” (PINTO, 2000b, p. 580) que buscam reduzir das disparidades entre os setores da periferia e tentar homogeneizar os complexos.

Outra forma de solucionar a heterogeneidade decorrente do processo de industrialização é novas alternativas de modelos de crescimento. Pinto destaca que uma



nova mudança na dinâmica econômica que conseguisse incluir o setor rural atrasado e retomar os níveis e taxas de crescimento econômico vivido durante a primeira fase da industrialização, seria possível reduzir e até retomar a busca pelo objetivo da *homogeneização* produtiva e social da América Latina. A justificativa para sugerir modelos alternativos advém da insuficiência que o modelo atual teve em aumentar generalizadamente o consumo de forma sustentável e garantir o aumento permanente do padrão de vida da sociedade latino americana. Nas considerações de Pinto (PINTO, 2000b, p. 582 e 583) a insuficiência do modelo foi porque,

(...), ela residiu na dissociação entre uma estrutura produtiva “simples”, pautada nas atividades primárias de exportação, e a estrutura diversificada da demanda e do gasto, determinada pelo nível e sobretudo pela concentração de renda. Cabia às importações resolver essa contradição. Produzida a contração ou o estrangulamento da capacidade de importar, os países empreenderam a tarefa de “readaptar” suas estruturas internas de produção ao padrão da demanda. Entretanto, em vista de causas diversas e conhecidas, desde a distribuição da renda até a “internalização” do efeito demonstração (com a produção doméstica dos bens proibidos ou desconhecidos em certa época), essa estrutura de produção voltou as costas para a realidade essencial da baixa renda média e se empenhou em reproduzir a estrutura correspondente a economias em estágio muito superior de desenvolvimento. Nisso parece residir uma das causas profundas do chamado “esgotamento da industrialização fácil”. Satisfeita a demanda da população relativamente pequena de alta renda, o sistema retoma o passo e/ou se esforça por apressá-lo, concentrando ainda mais a renda e/ou ampliando “ficticiamente” o mercado, através da dilatação dos prazos, da ampliação das facilidades, da incitação “ao segundo automóvel” etc. Tudo isso com uma imensa drenagem dos recursos financeiros e das poupanças “potenciais”, isto é, aquelas que escoam para o financiamento do consumo em vez de alimentar o investimento real.

O esgotamento do modelo de industrialização (TAVARES, 1979) implicou em: (i) padrões de consumo diferenciados entre as classes sociais; (ii) aumento do custo social pelas novas formas de consumo; (iii) e em novas formas de financiamento do modelo, suscitando considerações sobre o “financiamento dos investimentos” na perspectiva de ampliar, via uso dos recursos públicos, aumentando assim a participação estatal, as condições necessárias para viabilizar novos empreendimentos fora do complexo urbano. A ideia era artificialmente direcionar o fluxo de capital do setor urbano desenvolvido para o setor rural, ainda que levasse ao Estado latino americano em novos déficits. O planejamento e a planificação econômica se tornaram fundamentais nesse processo.

Uma vez apresentado como a superação da heterogeneidade estrutural se deu na América Latina, a estratégia que fora utilizada e seus desdobramentos, agora o próximo passo da análise é expor como foi o processo de industrialização na América Latina, considerando os esforços necessários para o processo de desenvolvimento, na visão

cepalina. A estratégia industrial adotada na América Latina gerou consequências tanto durante o período desenvolvimentista latino-americano, quanto após o desenvolvimentismo cepalino.

### **A estratégia industrial**

Enquanto anteriormente se discutiu a superação da heterogeneidade estrutural na América Latina, como que deveria ocorrer e quais suas consequências, muito sobre industrialização foi citado, mas sem ao menos entrar em detalhes. Uma vez que foi utilizada como estratégia de desenvolvimento, a industrialização repercutiu tanto economicamente quanto socialmente, levando a dedicar um espaço adequado para sua discussão. Já fora adiantado que a industrialização na América Latina necessitou fundamentalmente do setor primário-exportador, garantindo divisas, e do processo de substituição de importações, este necessário para a aquisição de equipamentos e insumos necessários para o fomento da indústria latino americana.

Ademais, o objetivo da industrialização era garantir que os frutos do progresso técnico pudessem ser integralizados em todo o tecido social subdesenvolvido da América Latina, garantindo que o desenvolvimento pudesse ser alcançado e superando as desigualdades sociais aqui existentes. Mas como fora exposto, para este objetivo, devem-se levar em conta os limites que esta industrialização tomou aos países latino americanos (PREBISCH, 2011, p. 101). Um destes limites que pode ser considerado como imprescindível é o aspecto da fragmentação dos mercados que ampliou a intervenção estatal, para garantir a sustentabilidade do processo.

Feito este retrospecto, passa-se agora a discutir a operacionalização desta estratégia industrial, simbolizada pelo *processo de substituição de importações* que buscava *alterar* a composição das importações nacionais, *não necessariamente* reduzir o *quantum* importado, de forma a absorver o progresso tecnológico do centro e aplica-lo nas indústrias nascentes na América Latina (TAVARES, 1979). Deste modo, visava pular algumas etapas para superar o atraso que os países latino americanos se encontrava diante dos países centrais.

Para tal, inicialmente, caracteriza-se o modelo exportador da América Latina que antecede o modelo de substituição de importações. Por ser uma economia primário-exportador, os setores exportador e importador apresentavam características distintas. As exportações eram consideradas variáveis exógenas ao sistema econômico, constituindo

parcela significativa e importante da renda nacional. Já as importações eram consideradas fonte flexível de suprimentos, visando o atendimento da demanda interna. Esta dinâmica levada ao desenvolvimento do setor exportador que, por conseguinte, compelia a um processo de urbanização no entorno do complexo exportador, com indústrias de bens de consumo interno, de caráter tradicional, apresentando baixa produtividade e presentes em toda América Latina.

Esta dinâmica impelia a América Latina o cenário de uma economia dual, com o setor exportador apresentando alta rentabilidade, ainda que pouco especializado, enquanto que o setor interno era de baixa produtividade e tinha a finalidade de garantir a subsistência nacional, com a produção de gêneros primários para consumo. Desta maneira, acirravam-se as disparidades que vão delimitar o contexto pré-industrialização na América Latina (TAVARES, 1979).

Contudo, este modelo passa aos poucos a ser quebrado por conta das crises que ocorreram entre os anos de 1914 a 1945. Os conflitos mundiais neste período e a Crise da Bolsa de Nova York em 1929 fizeram com que os países latino americanos tentassem proteger seu mercado interno dos efeitos, buscando medidas que arrefecessem o impacto destas. Pode destacar medidas como controle e restrição das importações, elevação da taxa de câmbio, desestimulando as importações e a compra ou financiamento de excedentes ou estoques que puxassem para baixo os preços dos produtos primários. Sobre esta última, podemos destacar a política de defesa do café, executada no Brasil neste período. Estas medidas, ainda que de forma lenta e pouco coordenadas, deram início ao processo de industrialização na América Latina, garantindo as bases e estímulos iniciais para o fomento da indústria local.

Nessa nova dinâmica, a utilização da capacidade produtiva ociosa existente tendeu a elevar a renda geral das economias na América Latina, fazendo com que o setor externo perdesse importância relativa no processo de formação da renda nacional. Além disto, houve o aumento da participação e dinamismo da atividade interna. Por conta disto, as exportações que antes eram consideradas como variável exógena ao modelo, passam a ter papel endógeno, sendo responsáveis pelo investimento e fluxo de capitais deste novo modelo e gerando diversificação produtiva. Funcionava que as exportações geravam divisas que serviam para o fomento do processo, garantindo a importação de equipamentos e bens intermediários. Este processo modificava a composição das importações. Entretanto, criaram-se dois entraves que limitavam o modelo.

Estes entraves apresentados levaram a evolução do estrangulamento externo, podendo ser exposto em duas categorias. A primeira, de natureza absoluta, implicava que a capacidade de importar dos países era estancada ou declinante, impedindo que o modelo se sustentasse no médio e longo prazo. A segunda, de natureza relativa, abordava que a capacidade para importar crescia a um ritmo mais lento ou inferior ao do produto, levando a uma escassez de divisas em um cenário de aumento da demanda interna, podendo levar ao início de um processo inflacionário.

Por conta disto, haviam certas restrições ao processo de substituição de importações (TAVARES, 1979) que pudessem minimizar os possíveis efeitos dos entraves. Destacam-se entre eles: (i) não haver modificação na composição das importações; (ii) aparição de novos produtos no mercado internacional; (iii) e diminuição de importações de produtos considerados não essenciais, esta última utilizando políticas cambiais discriminatórias que ajustavam de forma geral o nível das importações à capacidade efetiva para importar.

Para dar seguimento a análise sobre os desafios do estrangulamento externo, Tavares (1979) analisa a primeira fase da industrialização, na qual o objetivo era satisfazer a demanda interna existente. Para tal, era necessário expandir a oferta interna e as possibilidades apresentadas eram: (i) maior utilização da capacidade produtiva instalada; (ii) aumentar a produção de bens e serviços relativamente independentes do setor externo, citando como exemplo os serviços governamentais; (iii) e instalação de unidades produtivas substituidoras de bens e serviços anteriormente importados, buscando reduzir o *quantum* de importações não essenciais. Estes dois últimos levavam a um padrão de desenvolvimento “para dentro”, a qual Tavares consolida como substituição de importações.

A substituição, nas palavras de Tavares (1979) começa pela produção de bens de consumo finais, por conta que a tecnologia empregada é, geralmente, menos complexa e de menor intensidade em capital. Com isso, há uma expansão do mercado interno, motivado pelo crescimento da renda geral e da inexistência de restrições internas, crescendo a demanda interna por matérias primas e outros insumos em um nível acima da disponibilidade de divisas. Logo, o modelo em sua fase inicial apresenta um forte crescimento do produto e limitações da capacidade de importar. Todavia, é necessário que o esforço seja repetido para evitar contradições ao modelo.

Para evitar que o modelo continue sempre no ponto da produção de bens de consumo finais, Tavares (1979) sugere que a substituição deva continuar em outros segmentos, passando a importar produtos intermediários e outros semielaborados. A escolha destes tipos de produtos é justificado pelo seu mercado interno, que não cresce de forma abrupta, iniciando a produção interna destes bens. Além disto, o gasto, apesar de dispor de um volume maior, é realizado em apenas uma vez, ao invés dos bens de consumo finais que recorrentemente é necessário incorrer em novos gastos. Como consequência, expande-se substancialmente as importações, ultrapassando as disponibilidades cambiais do país.

Com isso, Tavares (1979) conclui que é inviável realizar o processo de industrialização nas condições do modelo de substituição de importações, etapa por etapa, sendo necessário que as etapas de substituição de importações ocorram concomitantes entre si, para que o modelo não se esgote. Por isso, a mesma apresenta dois problemas com o modelo. O primeiro, de natureza interna, reside na escolha das faixas de substituições, na qual nem todos os investimentos podem ser apenas induzidos pela demanda, requerendo capacidade de produção e de decisão autônoma. Isto induz a novas formas de investimentos e de decisões de política econômica, ampliando o papel do Estado e da relevância dos empresários inovadores, na visão de Tavares. Já o segundo problema, de natureza externa, está nas limitações do setor externo.

Para a sustentabilidade da dinâmica, a alta taxa de formação bruta de capital fixo e a composição de investimento necessários para uma rápida diversificação produtiva exigem que, no máximo, as limitações do setor externo sejam *relativas*, ou seja, que a expansão das importações continue, ainda que em um ritmo menor do que o crescimento do produto. Caso não ocorra, duas formas de garantir que o modelo continue é com o aumento do poder de compra das exportações ou com a entrada autônoma ou compensatória de capital estrangeiro, sendo recorrente o uso deste último para a manutenção da industrialização latino americana.

Para a sustentabilidade da dinâmica, a alta taxa de formação bruta de capital fixo e a composição de investimento necessários para uma rápida diversificação produtiva exigem que, no máximo, as limitações do setor externo sejam *relativas*, ou seja, que a expansão das importações continue, ainda que em um ritmo menor do que o crescimento do produto. Caso não ocorra, duas formas de garantir que o modelo continue é com o aumento do poder de compra das exportações ou com a entrada autônoma ou

compensatória de capital estrangeiro, sendo recorrente o uso deste último para a manutenção da industrialização latino americana. Contudo,

(...) o estímulo que se segue à expansão do meio circulante tem levado a um alto grau de emprego e, portanto, a um aumento real da renda. Porém, parece que grande parte desse efeito foi alcançada em uma fase de crescimento moderado, anterior ao processo agudo de inflação. De maneira que, conforme esse processo foi se desenvolvendo, o aumento do emprego e da renda real era cada vez maior e dos preços, cada vez maior, com transtornos subsequentes na distribuição da renda total. (PREBISCH, 2011, p. 128)

Ou seja, este movimento direcionava as economias latino americanas a um processo de pressão inflacionária por conta dos desequilíbrios externos e do crescimento da renda ser superior ao ritmo do crescimento do produto. Este cenário, ocorrido no final do período de desenvolvimento cepalino, entre a década de 1950 e o início da década de 1960, levou a um problema distributivo econômico e social, onde haviam um segmento que ganha de forma relativa com a inflação e as demais classes passam a sofrer com possíveis efeitos de crise econômica, ao invés de terem superado as desigualdades.

Toda essa redistribuição de renda provocada pela inflação gera nos grupos mais favorecidos a ilusão de um aumento da riqueza da coletividade em seu conjunto, mesmo quando a renda real tenha deixado de crescer de forma apreciável, depois de ultrapassado o período inicial de expansão moderada. É a ilusão característica da fase de euforia e fartura; não são renovados nela os bens de capital – por exemplo, nos transportes e em outros investimentos públicos e privados – e em pouco tempo se gasta grande parte do aumento anterior das reservas monetárias. Tudo isso significa consumir capital acumulado; portanto não pode ser considerado um aumento real da renda. A ilusão começa a se desfazer na segunda fase, a das tensões crescentes, e termina por fim na terceira, a dos difíceis reajustes. (PREBISCH, 2011, p. 130)

Ou seja, é colocado que por mais que se ajuste o modelo de substituição de importações, a industrialização vista dessa forma é limitada pela forma como é implantada. Este limite da industrialização é apurado mais quando Prebisch (2011, p. 133 e 134) indaga sobre o que seria mais prejudicial, conter os ânimos e evitar os ciclos econômicos, obrigando a massa a destinar uma parcela do aumento de produtividade para elevar o consumo ou reduzir o nível prematuramente da produção, arrefecendo a atividade econômica, o que fugiria fortemente do propósito da industrialização como forma de modernização social.

Chegamos ao ponto em que a estratégia industrial arremete ao seu ponto de encruzilhada no projeto de desenvolvimento da Cepal para a América Latina. Enquanto os esforços para a modernização obtiveram ganhos significativos, os mesmos mostram-se insuficientes para agirem de forma mais sustentável em um longo período. Não à toa que após o período de desenvolvimento cepalino, as economias latino americanas

passaram por crises econômicas, enfrentando problemas como inflação e endividamento externo, que levaram a crises sociais e políticas, culminando em, na maioria dos países, golpes de Estado. Nessa encruzilhada, Prebisch (2011, p. 135, grifo nosso) salienta que,

Eis aqui um dos limites mais importantes da industrialização, um limite de caráter dinâmico que poderá ser superado à medida que a economia se desenvolver; porém, deveríamos tê-lo em mente a cada momento, se é que estamos perseguindo o objetivo primordial de *aumentar o bem-estar real das massas*.

Isto posto, conclui-se esta primeira parte sobre o desenvolvimento na América Latina com o estabelecimento de três pontos fundamentais e imprescindíveis para expor e analisar o fenômeno para além do viés econômico. Os esforços de modernização econômica e social, simbolizados pela industrialização, foram adotados e buscavam de fato reduzir a assimetria de oportunidades e de graus de crescimento econômico entre a periferia e o centro, contudo esbarram nas limitações deles próprios em serem subdesenvolvidos. Diferente do que Hirschman (1961) expusera a importância ser um retardatário, para a América Latina isto não ajudou. Além disto, a hierarquização das classes sociais em torno do complexo urbano exportador, mas a margem dos ganhos adquiridos com as exportações e o processo de industrialização, não permitiu que fosse integralizados os ganhos do progresso técnico em toda extensão territorial.

O acirramento das tensões sociais por conta das crises econômicas e o surgimento da burguesia industrial, aqui, intensificou os conflitos de interesse para determinar quem seria o condutor deste processo, na tentativa de se apropriar dos ganhos que o Estado teria com o desenvolvimento latino americano. As influências políticas e sociais tendem a interferir mais na economia do que, *necessariamente*, o contrário. Em meio a esta dinâmica, a tensão político-ideológica entre os Estados Unidos e a União Soviética trouxe consequências para a América Latina, tornando-se epicentro de disputas de regiões de influência. Neste cenário, a promoção do desenvolvimento econômico nos moldes propostos pela Cepal tornou-se sinônimo de *desenvolvimentismo à esquerda*, sendo rechaçada pela crescente influência dos Estados Unidos na região latino-americana.

Por conta disto, na próxima seção, será exposto como ocorreu o processo de desenvolvimento do Brasil no século XXI, sob a mesma ótica de análise desta experiência vivida pela América Latina, iniciando a exposição pelo projeto de desenvolvimento proposto durante da ditadura militar (1964-1985) e em seguida pela composição neoliberalista do Estado sob o viés social-liberal. Estes dois fatores fazem a transição do

desenvolvimentismo do século XX para o desenvolvimentismo do século XXI, de modo a servirem de base e de influência para a consecução da experiência desenvolvimentista a partir de 2003.

#### **4 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA A PARTIR DE 2003**

Com o colapso do desenvolvimentismo na América Latina, os últimos trinta anos do século XX foram de orientação neoliberal, tanto no viés político quanto no viés econômico. As políticas desenvolvimentistas são substituídas por políticas de estabilização econômica, uma vez que o esgotamento do modelo desenvolvimentista leva a uma crise econômica, política e social, passando a ser mais relevante para a nação que se solucionasse tal crise do que propor o desenvolvimento econômico e social.

No Brasil, esta dinâmica não foi diferente. Durante esse mesmo período, o país passou por uma série de transformações que modificaram seu regime político e a coalizão de classes que havia anteriormente permitido o processo de desenvolvimento econômico social. Neste meio tempo, prevaleceu períodos de instabilidade política e social, acompanhadas por um agravamento da situação econômica brasileira, fruto do esgotamento das políticas desenvolvimentistas dos anos 1950 e 1960. Contudo, seguindo a tendência dos países periféricos, principalmente os latino-americanos e, em particular, no Brasil, o período neoliberal foi sucedido na virada do século por uma nova onda de governos politicamente alinhados à esquerda, intentando retomar o *status quo* do desenvolvimento econômico que estes países experimentaram anos antes.

Sob este enfoque, a próxima seção abordará a experiência desenvolvimentista brasileira a partir de 2003, simbolizada pela posse de Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente da República. Esta experiência é vista como um momento de coalizão econômica e política no Brasil, seguindo as diretrizes do Plano Real, responsável por ter solucionado a crise de hiperinflação brasileira, de inspiração ortodoxa e tentar promover políticas sociais que visassem a redução da desigualdade social no país, adquirindo uma perspectiva desenvolvimentista. No mais, a ascensão da corrente política centro-esquerda no Brasil motivou um agrupamento de grupos políticos distintos que tinham como objetivo garantir a governabilidade do país. Esta base política formada foi responsável pelo arquétipo da experiência brasileira.

Ademais, há a existência de dois condicionantes fundamentais para o entendimento da experiência desenvolvimentista brasileira. A influência do Estado social-liberal, como



consequência das transformações colocadas pelo neoliberalismo já no final da década de 1990, e a herança do projeto desenvolvimentista que o Brasil obteve com o colapso do mesmo, no início da década de 1970. Estes condicionantes fazem com que a experiência apresente a necessidade de dialogar de forma mais acentuada do que foi feito na experiência desenvolvimentista anterior. Neste diálogo ou coalizão, a perspectiva da ideologia do desenvolvimento aqui não é abandonada, é mantida com a finalidade de compreender as nuances do desenvolvimento nos arranjos sociais que são transformados com a sua promoção. Em outras palavras, a importância da ideologia do desenvolvimento é manifestada pela necessidade de entender o próprio fenômeno como transformação social.

Por conta disto, como uma espécie de exposição introdutória, a seguir é debatido os antecedentes da experiência desenvolvimentista brasileira, sob estes dois fatores citados acima, a influência do Estado social liberal e a herança dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Uma vez apresentadas, passa-se a dissertar sobre a experiência brasileira, iniciando com o governo Lula (2003-2010) e seu impacto na experiência desenvolvimentista. Neste período, é dado destaque para o desempenho da economia brasileira na consolidação da estabilidade inflacionária, durante o período de 2003 a 2006, e no fortalecimento do mercado interno nacional, com a intensificação da política de valorização do salário mínimo, entre 2007 a 2010.

Posteriormente, é exposto o governo Dilma Rousseff (2011-2016) e como o mesmo contribuiu para a experiência desenvolvimentista brasileira, observando o comportamento econômico durante o período e suas consequências na dinâmica social e política nacional. Um dos pontos relevantes do referido governo é um ponto de inflexão entre a política econômica adotada no governo anterior e a nova política, denominada de Nova Matriz Desenvolvimentista. Após o governo Dilma Rousseff (2011-2016), com o processo de *impeachment*, o Vice-Presidente Michel Temer assume e governa até o fim de 2018, marcado por um processo de medidas econômicas de cunho neoliberal. Durante este período, o avanço gradativo da centro-direita e extrema-direita na política nacional influenciam substancialmente para o rompimento das bases sociais construídas durante o período desenvolvimentista brasileiro.

Para tanto, é encerrado esta seção com uma subseção destinada a construção da ideia de uma ideologia do desenvolvimento nacional para o Brasil a partir de 2003. O alinhamento político entre as classes sociais em prol de uma demanda comum (PINTO)

e o entendimento das relações de classes no âmbito do subdesenvolvimento (FERNANDES, 2008) permeiam o final desta seção.

#### **4.1 OS ANTECEDENTES DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

O esgotamento do modelo desenvolvimento cepalino na América Latina se deu em um contexto conturbado da economia mundial. O acirramento das relações entre Estados Unidos e União Soviética tomou proporções que afetaram a autonomia política de inúmeros países, principalmente os que se encontravam em na zona periférica do capitalismo. Na América Latina, com exceção de Cuba que teve uma revolução socialista que levou Fidel Castro ao poder, nos demais países houveram as quedas dos regimes democráticos e as ascensões dos regimes militares alinhados aos Estados Unidos, guiados por uma ideologia de combate ao comunismo na América.

Além deste acirramento político internacional, o fim do Acordo de Bretton Woods, em 1971, implicou em uma hegemonia financeira por parte dos Estados Unidos em relação ao mundo, de modo que afetou sistematicamente os países que tinham seu crescimento econômico financiado pelo endividamento externo, tal qual a América Latina e, em particular, o Brasil. O arquétipo desta conjuntura fez com que o pensamento cepalino entrasse em declínio e emergisse nos países latino-americanos o neoliberalismo, com maior ênfase a partir da década de 1980.

No Brasil, durante o período militar, houveram estratégias e planos de desenvolvimento que tinham como finalidade a promoção do desenvolvimento econômico e social brasileiro, porém em um viés mais direcionado a economia de mercado. Contudo, com o declínio da economia, após o Milagre Econômico, e da política militar brasileira, com a pressão pela redemocratização, estes planos foram substituídos por medidas de cunho neoliberal, tal qual ocorrera nos demais países latino-americanos. Deste modo, a exposição desta seção se estrutura em dois pontos. A primeira subseção é a apresentação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento que foram esboçados e implementados durante o período militar brasileiro, de modo a ter uma referência de como foram arquitetadas tais estratégias para o desenvolvimento nacional.

A segunda subseção visa expor a influência do Estado social-liberal na composição de uma nova estrutura estatal guiada pelo neoliberalismo, esta cuja influência seria perpetuada no século XX devido ao novo arranjo do Estado brasileiro, suscitando palavras de ordem como Estado mínimo, política de corte de gastos públicos e adoção de

políticas econômicas ortodoxas para a promoção do crescimento e desenvolvimento econômico nacional. O somatório destes antecedentes configuram um contexto prévio de como o Brasil inicia o século XXI buscando ter uma experiência desenvolvimentista.

#### **4.1.1 A HERANÇA DESENVOLVIMENTISTA DOS PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO**

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento compreendem um período importante na economia brasileira, entre 1972, início do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), a 1985, final do III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), que situam a transição do desenvolvimentismo para o neoliberalismo, bem como do regime autoritário para a retomada da democracia brasileira. O legado destes planos, tanto na esfera econômica quanto na esfera política, é no molde da organização e do planejamento econômico que é necessário para a implementação de um modelo desenvolvimentista.

Pautados em uma visão de médio-longo prazo, os três Planos visavam estabelecer prioridades, instrumentos e metas para o alcance dos objetivos propostos, de forma que o Brasil sempre no final deste período estivesse em um *status quo* mais próximo dos países ditos desenvolvidos. Estabelecem uma estruturação da economia brasileira em três pontos. O primeiro ponto é a adoção de uma política econômica consistente com os objetivos de desenvolvimento, de modo a garantir uma conjuntura ideal para o crescimento do produto nacional

O segundo ponto visa a organização da política industrial situado no pacto Governo Federal-setor privado nacional-setor privado estrangeiro, na qual dariam prosseguimento ao processo de industrialização brasileira. Dentro deste modelo de política industrial, há uma reconfiguração produtiva no Brasil de modo a aproximar o setor agrícola do setor industrial, sendo perceptível ao longo dos Planos o arranjo do setor agroindustrial brasileiro, derivado deste processo de combinação entre os dois setores.

O terceiro ponto é sobre política regional brasileira e como que os Planos puderam consubstanciar o pensamento e o planejamento regional, intentando programas e projetos específicos para as regiões brasileiras. Visando superar as disparidades inter-regionais no âmbito econômico e social, os Planos tentaram colocar em primeiro plano a ideia de equilíbrio inter-regional no Brasil, sob a justificativa que, uma vez alcançado, isto aceleraria o crescimento econômico nacional. Esta ótica é relevante para compreender a

relação entre a esfera econômica e social com o espaço e como desta forma é relevante para o desenvolvimento.

### **I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)**

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) é elaborado em um contexto importante na economia por dois aspectos. O primeiro é que a sombra, do que os militares chamavam, da ameaça comunista fora reduzido significativamente. Com o controle político exercido por eles, o Brasil pôde se realinhar aos EUA e ficar a par dos ganhos do capitalismo internacional. Por outro lado, graças ao PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966) e ao PED (Plano Estratégico de Desenvolvimento) em 1968, a economia brasileira havia apaziguado a inflação e obtido um crescimento do produto significativo. Desta maneira, poderia ser pensado em desenvolvimento.

O modelo econômico do I PND é arquitetado em uma parceria entre o Governo Federal e o setor privado, este tanto nacional quanto estrangeiro. Os pontos essenciais que são expressos no Plano (BRASIL, 1971) são: (1) crescente influência do Governo na economia; (2) prosperidade social; (3) planejamento a longo prazo; (4) papel do setor privado; (5) política econômica; (6) equilíbrio entre a União e os Estados. Uma síntese do Plano seria que,

O modelo econômico que se está construindo orienta seu regime de mercado para a descentralização das decisões econômicas e dos resultados da expansão da renda, visando à formação progressiva do mercado de consumo, fundando-se tal modelo na aliança entre Governo e setor privado, entre a União e os Estados. (BRASIL, 1971)

A partir destes pontos, a estratégia de desenvolvimento do I PND parte da integração nacional e da dinâmica dos setores industrial e agrícola, setores estes diretamente produtivos que acionam o processo desenvolvimentista que culmina na expansão econômica em quatro frentes, a infraestrutura econômica-social, o investimento, o emprego e a produção. A centralidade destes setores para alavancar o desenvolvimento econômico vem da adoção de um modelo de crescimento econômico centrado na demanda interna do Brasil (BRASIL, 1971, p. 20), com a criação de um amplo mercado interno que, em diversos níveis de renda, pudesse acelerar a expansão do produto interno.

Na historiografia da economia brasileira, este período do I PND esteve situado no contexto do *Milagre Econômico*, ciclo de maior crescimento da economia brasileira. Giambiagi et al (2011, p. 62) apresenta que durante esta fase, que já compreende um

pouco mais além do tempo de vigor do I PND, entre 1968 a 1973, uma taxa de crescimento média de 11% ao ano. Muito disto deve-se a estratégia adotada durante o período, e discriminada no Plano, ser esboçada em três pontos. Primeiro pautou-se no desenvolvimento do núcleo de expansão básica, cuja finalidade seria assegurar o suprimento dos insumos essenciais, tripé formado pela matriz energética, infraestrutura, esta capitaneada pela empresa governamental, e matéria prima.

Consecutivamente, a necessidade do desenvolvimento do sistema financeiro e do mercado de capitais no Brasil passaram pela adoção de uma política de capitalização, visando atrair capitais para o país. Isto sinalizaria, em certo grau, um crescimento com bases também na poupança externa. Por fim, o Plano previa a criação do modelo brasileiro de capitalismo industrial, na tentativa da criação da *Grande Empresa Nacional*, através do Programa de Promoção de Grandes Empreendimentos Nacionais, visando o ápice da industrialização e modernização das indústrias no Brasil. Para tanto, a modernização elencou a melhoria da capacidade gerencial e da tecnologia empregada na produção como motes. Uma consideração importante acerca do Plano é que a *Grande Empresa Nacional* poderia ser tanto pública quanto privada, evidenciando um papel preponderante do Estado na economia.

Para a sustentação dessa estratégia, uma série medidas foram previstas no Plano para objetivação das metas. Dentre elas podemos destacar um programa de incentivos fiscais do imposto de renda à fusão e à incorporação de empresas (Decreto-lei nº 1.182/71), visando a abertura de capital das empresas, estímulo e financiamento de fusões e reorganização técnico-administrativa na indústria, buscando a verticalização do setor e modernização e reorganização do comércio, visando os produtos semimanufaturados e manufaturados, para um gradual acesso do comércio brasileiro à nova tecnologia.

Além destas medidas, outro destaque o Plano dá em relação a criação do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento e do desenvolvimento do setor agrícola. A ideia destas duas últimas medidas objetivava o comércio e distribuição dos produtos agrícolas, de forma que isto levasse a organização do setor. Isto é melhor explicitado quando o Plano detalha a estratégia industrial e da estratégia agrícola que pretendiam ser executadas no período de vigor do I PND. A estratégia industrial tinha três pontos estruturados, sendo estes: (1) fortalecimento do poder de competição da empresa nacional; (2) fortalecer a empresa privada nacional; (3) e acentuar o papel da indústria.

Para o primeiro ponto, o Plano previa uma política de insumos básicos para a indústria, voltados para a expansão do mercado interno e da exportação. Junto a isso, as indústrias deveriam apresentar projetos viáveis nos setores chaves, expostos na estratégia de desenvolvimento, para que houvesse uma maior abertura no setor para novas empresas. Além disso, o setor de bens de capital adquiria uma importância estratégica para o desenvolvimento do setor industrial, bem como a adoção de uma política de tecnologia industrial voltada ao incentivo em pesquisa e desenvolvimento científico.

O próximo ponto tinha como sustentação a melhoria da estrutura financeira, a atualização tecnológica e o desenvolvimento gerencial da empresa privada nacional. O objetivo do Plano ao propor esta meta era aproximar o setor privado, em termos competitivos, ao setor privado internacional e, assim, ganhar espaço no comércio exterior. Executados estes dois pontos, a indústria passaria a ser o carro chefe do crescimento econômico brasileiro. Deste modo, a execução da política industrial previa: (1) o desenvolvimento de novos setores, como o petroquímico e o energético; (2) a consolidação de indústrias básicas, siderurgia, bens de capital e construção; (3) a reorganização das indústrias tradicionais; e (4) a aceleração da exportação de produtos semimanufaturados e manufaturados.

Já a estratégia agrícola teve uma abordagem mais regional para o atendimento da estratégia de desenvolvimento. Pensando apenas em duas regiões, a Centro-Sul e o Nordeste, intencionava uma agricultura moderna de base empresarial e a transformação e expansão da fronteira agrícola, respectivamente. Outras medidas também foram pensadas para ambas as regiões, tais como a modernização das estruturas de comercialização e distribuição de produtos agrícolas, o desenvolvimento de setores com alta-elasticidade renda na tentativa de, com o crescimento da renda, estimular a oferta agrícola, a industrialização de produtos agrícolas e o aumento da exportação de produtos agrícolas.

A política de desenvolvimento agrícola consistia na implantação de um sistema de incentivos fiscais e financeiros no setor agrícola, na disseminação do uso de insumos modernos e em um programa de pesquisa agrícola. Um dos pontos do Plano e que mantém-se ao longo dos demais Planos é a simbiose entre a estratégia agrícola e a estratégia industrial. É perceptível notar que desde o I PND já enxergava-se a necessidade dessa aproximação que, mais a frente, gerou a ideia da agroindústria no Brasil. Sobre a

estratégia de integração nacional, o I PND traz consigo o esboço de uma estratégia macrorregional, o que já apresentava um avanço para época.

A integração nacional, com significado primordialmente econômico-social, destina-se, do ponto de vista da demanda, a criar mercado inteiro, capaz de manter crescimento acelerado e auto-sustentável, e, do ponto de vista da produção, a permitir a progressiva descentralização econômica. Isso se fará pelo estabelecimento de pólos regionais no Sul e no Nordeste, de sentido integrado agrícola-industrial, assim como no Planalto Central e na Amazônia, notadamente agrícola-mineral, complementando-se dessa forma o grande pólo do núcleo São Paulo-Rio-Belo Horizonte. (BRASIL, 1971, p. 25)

É destacável da estratégia de integração nacional dois programas. O Programa de Integração Nacional (PIN) objetivava a integração das regiões Norte e Nordeste, através de um programa de investimentos em infraestrutura, as demais regiões do país. Foi da alçada do PIN o projeto de construção da Transamazônica e do programa de colonização da região Transamazônica, na região Norte e na região Nordeste, o plano de irrigação do Nordeste e a implantação dos Corredores de Transporte que buscava o escoamento da produção de produtos agrícolas e manufaturados, com a finalidade de exportá-los.

O Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA) tinha como objetivo apoio ao pequeno produtor e a implantação de projetos agrícolas, principalmente na região Nordeste. O PROTERRA desejava a expansão da fronteira agrícola como ampliação da oferta nacional de produtos primários e de integração regional. Ambos os programas, como foram descritos, traziam em sua estrutura partes da política industrial, pelo investimento em infraestrutura, e da política agrícola como estratégia de integração nacional, de forma a estar alinhado ao ritmo do crescimento econômico brasileiro.

O I PND permitiu que entre 1972 a 1974 a economia brasileira, no ritmo do *Milagre Econômico*, crescesse acima da média de crescimento dos demais países no mesmo período. Além do mais, deu bases estruturais para que o próximo Plano, o II PND, fosse adiante na busca pela promoção do desenvolvimento econômico.

## **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**

O II PND está situado em um momento importante da economia brasileira. Inserido durante a extensão do governo Ernesto Geisel (1975-1979), o contexto da implementação do Plano é da crise do *Milagre Econômico* em relação ao cenário internacional. Nas palavras de Lacerda et al (2010, p. 189), o II PND era tanto a resposta do governo militar à crise, bem como o mais próximo, dos três Planos, de superar o

subdesenvolvimento nacional, tentando eliminar os estrangulamentos estruturais da economia brasileira. Diferentemente do Plano anterior, o II PND buscava a afirmação de um grande projeto nacional.

Tinha como, de forma geral, um modelo econômico-social pautado na economia moderna de mercado, com forte conteúdo social e pragmatismo reformista nos campos econômico e social, bem como a orientação de um nacionalismo positivo. Em suma, o II PND foi elaborado para ser uma estratégia nacional de desenvolvimento amplo. Ao se referir dos dois principais setores produtivos nacionais, a indústria e a agropecuária, o Plano visava consolidar o modelo brasileiro de capitalismo industrial. Estava previsto no plano que,

A idéia básica desse modelo é, de um lado, viabilizar o desenvolvimento da indústria através do setor privado, e, de outro lado, assegurar à empresa nacional papel importante na estrutura industrial moderna e poderosa que se deseja consolidar, no País. Esse duplo propósito é válido mesmo para setores industriais de base. (BRASIL, 1974, p. 37 e 38)

Desta maneira, cabia a iniciativa privada a função de investir e de produzir, enquanto ao Governo deveria atuar onde o setor privado não atuasse, seja por desinteresse ou por questões estratégicas, como segurança nacional. Com isso, os pontos estratégicos, para o setor industrial, passa pelo desenvolvimento dos setores de base, sendo estes: bens de capital; eletrônica de base; e insumos básicos. Além deste, o Plano previa como estratégia a abertura de novos campos de exportação de manufaturados, com ênfase nos bens de maior complexidade tecnológica, maior impulso ao desenvolvimento tecnológico industrial, impulso ao desenvolvimento da indústria alimentícia e atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial, buscando evitar a concentração industrial.

Sobre o setor agropecuário, o II PND avança significativamente ao dar uma menção clara ao papel do setor em um plano de desenvolvimento nacional. Enquanto no I PND, a agropecuária era pensada como uma estratégia subsequente, neste Plano havia pontos específicos que norteariam sua atuação para a promoção do desenvolvimento econômico e social do país. O II PND esboçava que a agropecuária deveria ter uma,

(...), contribuição mais significativa à expansão do PIB, com menor preço para o consumidor, maior renda para o agricultor e melhor padrão de vida para o trabalhador. Significa, de outro lado, efetivar a vocação do Brasil como supridor mundial de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados. (BRASIL, 1974, p. 41)

As estratégias voltadas para a agropecuária são: (1) política de uso da terra fins agropecuários; (2) esforço de modernizar e de dotar de bases empresariais o setor



agropecuário, com ênfase na região centro-sul do país e buscando a disseminação da empresa rural, expandindo o setor agropecuário; (3) execução da reforma agrária e de programas de redistribuição de terras; (4) estratégia de ocupação de novas áreas nas regiões Centro-Oeste, Amazônia e Nordeste, acelerando a expansão da fronteira agropecuária; (5) continuação da política de implantação de novas estruturas de abastecimento; (6) fortalecimento da ação do setor público relativa a áreas indelegáveis; (7) formação de estoques reguladores; (8) concentração setorial de incentivos, visando a formação de polos florestais e de produção agrícola intensiva; e, por fim, uma (9) estratégia social para o setor rural.

Através das estratégias voltadas para o setor agropecuário que se pode perceber o direcionamento claro para a vocação agrícola do Brasil como uma forma de desenvolver nacionalmente o país. O II PND busca, através de um esforço conjunto do setor industrial e do setor agropecuário, sustentar um modelo de crescimento econômico pautado no atendimento da demanda interna, pelo setor industrial, e da demanda externa, pelo setor agropecuário. Desde modo, a estratégia econômica de desenvolvimento é dada da seguinte maneira,

O modelo econômico de mercado, para ter viabilidade no longo prazo, pressupõe uma nítida delimitação das funções e da dimensão do setor público, para evitar o avanço da estatização. Quanto mais atuante for o Governo, mais importante é que esteja claro o que pretende fazer e até onde pretende ir, a fim de que haja estabilidade e eficiência do sistema. (BRASIL, 1974, 48)

Sobre a atuação do Governo Federal, na estratégia econômica, o Plano previa uma atuação direta em dois pontos. Na infraestrutura econômica, as empresas governamentais deveriam garantir as condições mínimas para que o setor privado pudesse iniciar seus projetos de investimentos e dinamizar o fluxo econômico nas regiões. Já o desenvolvimento social consistiria em uma ação conjunta entre o Governo Federal com a iniciativa privada, de modo a evitar uma atuação governamental acima do necessário, reprimendo um papel maior do Estado na economia que o setor privado.

O fortalecimento da empresa nacional e do capital externo são pontos significativos também da estratégia econômica. A viabilidade desta só aconteceria quando houvesse um equilíbrio entre a empresa nacional e a empresa estrangeira, sendo necessário uma política de equilíbrio que atuasse na emergência da forte expressão da capacidade empresarial nacional. Isto funcionaria através da criação de fortes estruturas empresariais e de mecanismos para dotar as empresas nacionais de condições razoáveis de competição.

Além disto, o apoio à pequena e média empresa, bem como a adoção de uma política clara e consistente em relação as empresas multinacionais e ao capital estrangeiro estavam no escopo da estratégia.

Tanto Lacerda et al (2010) e Giambiagi et al (2011) retratam que durante o período do II PND, uma parcela do crescimento econômico brasileiro fora sustentado pela poupança externa, corroborando a estratégia já pensada no Plano. Além do mais, na alçada econômica ainda previa o incentivo a fusões e conglomerados empresariais, com os objetivos de elevar a eficiência do setor, fortalecer o empresariado do país e aumentar o grau de competição interna. Para tanto, a estratégia para o estímulo consistiu na adoção de uma política de preço, outra contra os abusos de poder econômico e outra de abertura de capital das empresas.

Já a estratégia de integração nacional do II PND ainda adotava a visão integracionista do Plano anterior que tinha como pontos a adoção de programas de investimento, a utilização de áreas integradas que tinham como objetivo tirar vantagem de economias de escala, externas e de aglomeração, criando um bloco integrado de investimentos. Além do mais, o uso de uma política de colonização e desenvolvimento agropecuário orientado e dos programas de integração regional, como o Programa do Trópico Semi-Árido, Programa do Trópico Úmido e do Programa de Cerrados, que pretendiam incentivar à ciência, pesquisa e tecnologia nessa região. O II PND (BRASIL, 1974, p. 60) trazia uma síntese da estratégia, sendo,

A estratégia de integração nacional considera o Nordeste, a Amazônia e o Centro-Oeste dentro de política global, que vê em conjunto essas três regiões, no fluxo de fatores de produção entre si (para melhor combinação de mão-de-obra, terra e outros recursos naturais), ou no fluxo de produtos, atendendo certos segmentos da indústria do Nordeste a áreas próximas das outras regiões (para a ampliação de mercado).

Diferenciando do I PND, o II PND traz consigo uma estratégia de desenvolvimento social clara, se aproximando de um plano de desenvolvimento econômico e social, partindo de uma visão distributiva da riqueza. As bases da estratégia social do Plano consistiam em uma conjugação da política de emprego com a política de salários, permitindo a criação da base para o mercado de consumo de massa, em seguida de uma política de valorização de recursos humanos, investindo em mão de obra, além de políticas de integração social e de defesa do consumidor. A visão do Governo Federal era que,

Na opção realizada, o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de “esperar o bolo crescer”. Há necessidade de, mantendo o crescimento, realizar políticas redistributivas “enquanto o bolo cresce”. (BRASIL, 1974, p. 69)

Por conta desta última estratégia, o II PND se diferencia dos Planos Nacionais de Desenvolvimento adotados entre 1972 a 1985. A clara visão do lado social, em um contexto do início retomada da estabilidade política do país e da superação da crise econômica que assolara o Brasil pouco antes do início do Plano, permite que o II PND seja uma herança consubstancial para o projeto de desenvolvimento que o Brasil passaria a adotar no século XXI. Desta maneira, o III PND, a seguir, intenciona ser o último deste legado.

### **III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985)**

O III PND é o último dos Planos Nacionais de Desenvolvimento elaborados pelo governo militar. Diferente dos dois Planos anteriores, o III PND, mesmo pensando em desenvolvimento econômico e social, já apresentava-se como um plano mais direcionado para estratégias de crescimento econômico do que, ao contrário do II PND, ter o objetivo de alcançar o desenvolvimento. De forma geral, o Plano reunia crescimento econômico com uma estratégia social, de modo que o Governo Federal se encarregasse da estabilidade econômica e do uso dos recursos públicos para financiar a estratégia social. Em suma,

(...), o grande desafio é identificar uma estratégia de crescimento que conduza à redução das desigualdades sociais e à correção, ainda que gradual, dos desequilíbrios do balanço de pagamentos e das pressões inflacionárias internas. A redução dos desequilíbrios sociais deverá permear toda a estratégia, no sentido de que se caracterize um padrão de desenvolvimento compatível com a melhor distribuição da renda. Esta inclui expressamente a aplicação de um significativo volume de recursos públicos nos setores sociais. Esse programa implicará a rápida ampliação na oferta de alimentos, habitação, saúde e saneamento, visando beneficiar a população de baixa renda. (BRASIL, 1980, p. 23 e 24)

A política macroeconômica definida pelo Plano se subdividia em cinco políticas menores que deveriam garantir a estabilidade econômica necessária para o sucesso do III PND. A primeira política a ser destacada é a política anti-inflacionária, que partia de duas restrições básicas para sua atuação: a crise energética e o endividamento externo e o uso adequado dos instrumentos de política econômica. A primeira restrição explicitava que deveriam ser desenvolvidas fontes alternativas e geração de excedente de energia exportável como forma de equilibrar o crescimento do endividamento externo. A segunda

restrição pregava coerência aos reajustes dos preços relativos, estimulando os setores estratégicos e ao mesmo tempo administrando os instrumentos monetários, creditícios e fiscais, este último garantindo a eficiência do gasto público.

Além disto, a condução de uma política de crédito eficiente, a estabilidade à expansão da liquidez e estabelecer regras que permitam eliminar os efeitos inibidores do excessivo custo financeiro sobre os investimentos produtivos estavam como fatores de restrição a política anti-inflacionária. Destarte, sua meta, além de reduzir a inflação, visava minimizar os custos sociais associados à política de estabilização de preços. Por conta disso, as políticas monetária e creditícia apresentavam como de suma importância para a política anti-inflacionária.

A política monetária tinha como objetivo principal disciplinar a expansão dos meios de pagamentos. Os instrumentos previstos no III PND para o alcance desse objetivo foram: (1) incluir no Orçamento da União os encargos referentes ao serviço da dívida pública interna e à cobertura dos dispêndios com subsídios; (2) atuar sobre os níveis das taxas de juros; e (3) disciplinar o déficit efetivo do Tesouro Nacional através da unificação de seu orçamento de forma a abranger todas as fontes e usos de recursos de disponibilidades da União. Enquanto isso, sobre a política creditícia,

Os instrumentos de política creditícia serão utilizados para induzir a redução das taxas de juros no segmento livre do mercado, para restringir gradativamente os subsídios que provoquem efeitos regressivos sobre a distribuição da renda e comprometam a boa condução da política monetária, e, portanto, para aumentar a eficiência alocativa e operacional do crédito oficial e privado, propiciando desta forma aumento da produtividade na economia brasileira. (BRASIL, 1980, p. 38)

Os instrumentos da política creditícia são: (1) facilitar o acesso da pequena, média e microempresa às linhas de crédito; (2) a atuação do Banco do Brasil no desenvolvimento da produção rural, com ênfase na pequena, média e microempresa, e do comércio exterior; (3) o uso da Caixa Econômica Federal na função de banco social; (4) aperfeiçoar a sistemática do crédito rural; (5) o uso das agências setoriais de crédito, como BNDE e BNH, na expansão dos setores prioritários para o Governo Federal; e (6) da utilização dos bancos regionais, BNB e BASA, para o financiamento de projetos de investimentos.

Já a política fiscal consistia na redefinição e simplificação da incidência do IPI e no aumento da eficiência do sistema de infraestrutura de serviços públicos. Este último elencava os setores da agropecuária, energia, setores sociais e exportação como prioritários para ação dos serviços públicos, objetivando assim a melhor eficiência do

gasto público. Além do mais, administrar e ajustar as tarifas aduaneiras e depósitos compulsórios sobre importações de forma a diminuir pressões de custos no mercado doméstico, respeitadas as restrições do balanço de pagamentos. Ou seja, ainda que relevante para a economia brasileira a intervenção do Governo Federal para garantir a infraestrutura básica, o III PND já sinalizava uma eventual redução neste sentido, com a finalidade de garantir a estabilidade econômica.

Enquanto isso, a política de controle de preços tinha como metas a: (1) compatibilidade com as prioridades sociais; as (2) formas particulares de competição nos diferentes mercados; o (3) atendimento às necessidades específicas de auto geração de recursos no âmbito das empresas; e a (4) relevância do produto para o consumidor final ou como insumo para os outros setores. Desta forma, a política de controle de preços desejava a reorganização econômica em três frentes, o mercado doméstico de alimentos, a solução para a crise energética e a expansão da produção de bens e serviços. Nesta orientação, as políticas industrial e agrícola, denominadas de políticas setoriais<sup>19</sup> no Plano se alinhavam a estabilidade econômica.

(...), a própria definição das prioridades setoriais não pode ser entendida senão como parte de um conjunto mais amplo, que envolve as estabelecidas a nível geral, regional e urbano. (BRASIL, 1980, p. 59)

Para o setor agrícola, o Plano estabeleceu uma política de desenvolvimento para o setor com os seguintes pontos: (1) ênfase aos alimentos básicos e produtos de exportação; (2) ampliar a participação e as responsabilidades dos setores privados e dos governos estaduais e municipais; (3) aumentar a disponibilidade de produtos agropecuários básicos; (4) ampliar e intensificar as pesquisas agropecuárias; (5) criar sistema integrado de produção, armazenagem, transporte e comercialização; (6) estabilizar as margens de comercialização; (7) padronização e classificação das empresas rurais, permitindo que houvessem negociações em bolsas de valores; (8) formação de estoques reguladores; (9) integração dos transportes; (10) sistema cooperativo; (11) desenvolvimento do mercado futuro; e (12) serviços de abastecimento às populações de periferia dos grandes e médios centros urbanos.

Enquanto isso, a política industrial intencionava: (1) elevar os índices de produtividade; (2) melhorar a eficiência do setor, ampliando os ganhos de escala e

---

<sup>19</sup> O III PND esboçava dentro das políticas setoriais outros setores econômicos, tais como infraestrutura, setor energético, transporte e outros, contudo para fins de exposição e possível análise futura, somente os setores industrial e agropecuários foram incluídos.

reduzindo os custos envolvidos; (3) preferência ao desenvolvimento das pequenas, médias e microempresas nacionais, voltadas para os ramos agroindustriais, produtoras de bens de consumo essenciais e populares e voltadas à área de pesquisa científica e tecnológica; (4) assegurar um contingente mínimo de demanda em nível satisfatório, com o apoio e estímulo à exportação; (5) promover e apoiar a reorientação espacial dos novos investimentos, descentralizando a produção industrial; (6) prioridade às iniciativas e projetos nacionais que contribuam significativamente para a política energética, particularmente para a substituição e a economia de derivados do petróleo; (7) coordenar a administração dos instrumentos de ação governamental em função dos objetivos e das prioridades da política nacional de desenvolvimento, limitando a situação do setor público, fazendo com que este aja apenas em situações como a ausência do setor privado e em interesses de segurança nacional. De modo,

A expansão do setor industrial é fundamental para tornar possíveis os objetivos e os próprios objetivos dos setores prioritários, quais sejam o de agricultura e abastecimento, o de energia e os sociais. (BRASIL, 1980, p. 74)

A política regional e urbana do III PND apresentava questões tais como a questão migratória, a desconcentração industrial, a reformulação e intensificação do desenvolvimento agrícola, a política energética, a política dos setores sociais e a descentralização administrativa do Governo Federal para os Estados e Municípios, em âmbito mais regionalizado, como pontos importantes (BRASIL, 1980, p. 82 e 83) em seu escopo. Os pontos fundamentais da política regional e urbana do Plano são: o (1) desenvolvimento da agropecuária, reduzindo o êxodo rural; o (2) melhor equilíbrio da disponibilidade de infraestrutura econômica e social entre as regiões; a (3) melhor adequação funcional das cidades de pequeno e médio portes e da periferia das metrópoles.

Desta maneira, a política de desenvolvimento urbano e regional tinha em vista dar ênfase à integração nacional e melhor equilíbrio espacial do processo brasileiro de desenvolvimento, de forma que a redução das disparidade econômicas e de qualidade de vida entre as regiões do país e dentro delas fosse posta em prática. Consecutivamente, o pleno aproveitamento do potencial de recursos de cada região seria alcançado.

Os instrumentos básicos para a política de desenvolvimento urbano e regional do III PND são: (1) ampla revisão da estrutura tributária nacional; (2) implementação da regionalização dos orçamentos da administração direta e indireta; (3) estabelecimento de incentivos efetivamente diferenciadores por região, com o objetivo de descentralização

econômica, descompressão urbana e redução das desigualdades regionais. Além disto, haviam metas singulares para cada região. A região Nordeste cabia o estímulo ao desenvolvimento agropecuário, agroindustrial e industrial e para a região Amazônica, a gradativa ocupação e integração da área.

Para a região Centro-Oeste, o potencial agropecuário e agroindustrial seria o foco do desenvolvimento setorial, intensificando a dinâmica interna da região. E para a região Sul e Sudeste, concernia a promoção do melhor equilíbrio geoeconômico e geopolítico em relação ao cenário nacional, reconhecendo a primazia destas regiões como líderes nacionais.

Ao longo de quatorze anos, os três Planos Nacionais de Desenvolvimento estruturaram o planejamento de longo prazo da economia brasileira com o objetivo de levar o *status quo* de subdesenvolvido para o status de país desenvolvido. Em um contexto na historiografia nacional em que o regime político era autoritário e antidemocrático, as ações dos Planos tentaram ir em um caminho ligeiramente oposto, ainda que seja possível discutir os méritos e resultados de cada um dos Planos. Estes trazem um legado ao planejamento econômico brasileiro, no que tange a ideia de desenvolvimento econômico e social como um alicerce a ser acrescido em cima da base gestada entre 1972 e 1985.

Os anos seguintes da economia brasileira, em meio a redemocratização, foram justamente o contraponto do período pós-desenvolvimentista que situou os Planos, primando exclusivamente pela estabilidade econômica, representada pelos planos de estabilização que foram adotados nos governos Sarney, Collor e Franco. A retirada do Estado na economia, o discurso de que a privatização do patrimônio público seria necessária para reduzir a dívida pública e outros temas são a deterioração de uma conjuntura que teve como consequência os desdobramentos destes Planos. Deste modo, discute-se um pouco sobre a mudança social e política que o Estado passou, sob a perspectiva do pensamento neoliberal.

#### **4.1.2 O ESTADO SOCIAL-LIBERAL**

O social-liberalismo ou *terceira via* é um fruto do neoliberalismo em meio as tensões sociais que surgem da crescente desigualdade resultante da primeira fase do neoliberalismo. A necessidade de enxergar para além do crescimento econômico, buscando manter a estabilidade política e social, fez com que se incorporasse este grau de humanismo ao pensamento neoliberal, nascendo assim o pensamento social-liberal. Este

humanismo, ao ser incorporado ao neoliberalismo, resgatou, *em partes*, a necessidade de novos padrões de desenvolvimento econômico e social que além do crescimento do produto nacional.

Na visão de Jeremy Lester (2004) esta dotação humanística ao neoliberalismo como uma alternativa a direita neoliberal como pensamento hegemônico não retira o fato de que o neoliberalismo é calcado na exploração das desigualdades e tensões sociais em prol do crescimento econômico. Na visão do autor (LESTER, 2004, p. 9 e 10, tradução nossa), o social-liberalismo é,

(...), uma alternativa à brusquidão vulgar e insolente da direita neoliberal que dominou o domínio global da política na maior parte das últimas décadas é dita. Será argumentado que esta declaração nada mais é do que uma ilusão. Uma ilusão que não é surpreendente, já que o terceiro caminho em si não é nada mais que pura invenção, uma quimera geneticamente modificada.<sup>20</sup>

Contudo, para compreender a necessidade de acrescentar esse humanismo ao pensamento neoliberal é fundamental analisar o primeiro período do neoliberalismo na América Latina. No âmbito econômico, este período foi marcado pelo esgotamento do modelo desenvolvimentista das economias latino-americanas. O fim do Acordo de Bretton Woods, em 1971, a ascensão dos regimes militares e os Estados Unidos iniciando uma ascensão hegemônica sobre o mundo delimitam este período. É característico deste momento uma redução significativa do investimento público e da participação do Estado na economia, o que tem impactos significativos na esfera política.

No final da década de 1970, a primeira etapa do neoliberalismo se intensificou com o processo acelerado de acumulação financeira no contexto internacional, seguido da alta das taxas de juros dos EUA, que reduziu ainda mais a liquidez dos países latino-americanos e os obrigou também a se tornarem superavitários comerciais, com o objetivo de reduzir a crescente do endividamento externo nacional. Desta forma, a vulnerabilidade da América Latina se agrava ainda mais durante a década de 1980, sendo recorrente os países buscarem socorro junto ao FMI. Ainda neste período, este movimento leva ao sucateamento dos setores produtivos nacionais, como Martins (2011, p. 321) coloca que,

Esse processo de financeirização gera um violento sucateamento dos segmentos de maior valor agregado, como o de bens de capital, que foram desenvolvidos na região pelas políticas de substituição de importações. Ele

---

<sup>20</sup> (...), se dice una alternativa distinta a la brusquedad vulgar e insolente de la derecha neoliberal que ha dominado el reino global de la política la mayor parte de las últimas décadas. Se argumentará que esta declaración no es nada más que una ilusión. Una ilusión que no sorprende, ya que la tercera vía misma no es nada más que pura invención, una quimera geneticamente modificado.



culmina na necessidade de geração de significativos superávits comerciais e na transferência de parte do setor público e privado nacional para o capital internacional, financiando assim parte do resultado negativo da conta corrente e do endividamento público e privado, uma vez exaurido esse ciclo de investimento financeiro.

Já política latino-americana neste período é simbolizada pelo alinhamento dos países aos EUA e pela passagem dos regimes autoritários militares que derrubaram as democracias desenvolvimentistas anteriores. É símbolo desta primeira etapa a associação do neoliberalismo ao militarismo na América Latina, de forma que na transição da primeira etapa do pensamento neoliberal para a segunda, caminha-se *pari passu* a redemocratização destes países. A importância que este primeiro estágio tem para os novos padrões de desenvolvimento é da reafirmação do controle hegemônico dos EUA para a América Latina, tendo como símbolo o Consenso de Washington, em 1988, que foi o ápice da ofensiva norte-americana para os países latino-americanos, se tornando uma referência ideológica para a América Latina.

(...), o Consenso de Washington formula um programa de desenvolvimento para a região baseado numa ampla revisão de suas políticas públicas centradas na implementação de dez pontos. Esses pontos são: disciplina fiscal; priorização do gasto com saúde e educação; realização de uma reforma tributária; estabelecimento de taxas de juros positivas; apreciação e fixação do câmbio para torná-lo competitivo; desmonte das barreiras tarifárias e paratarifárias para estabelecer políticas comerciais liberais; abertura à inversão estrangeira; privatização das empresas públicas; ampla desregulamentação da economia; e proteção à propriedade privada. (MARTINS, 2011, p. 318 e 319)<sup>21</sup>

Desta forma, o Consenso de Washington marca um novo estágio do neoliberalismo na América Latina, chegando em seu ápice na segunda metade da década de 1990, sob a perspectiva da acumulação produtiva. Uma vez a hegemonia norte-americana consolidada, os países latino-americanos passam a trabalhar em duas frentes, a recuperação econômica, sendo característico desse momento os planos de estabilização econômica, tal qual o Brasil com o Plano Real em 1994, e a nova inserção no cenário internacional. O câmbio fixo, preconizado no Consenso de Washington para garantir competitividade no comércio exterior passa a dar lugar ao flutuante, adotado com mais intensidade após as crises da Rússia e do México entre 1996 e 1997.

Isto impulsiona os setores primários destes países e passa a reforçar o caráter primário-exportador da América Latina no comércio internacional. Além disso, pela necessidade de buscar reduzir as desigualdades sociais, as políticas de terceira via ou

---

<sup>21</sup> Colocações também feitas por John Williamson em *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, publicado pelo *Institute for International Economics* em 1990.

*sociais-liberais* visam garantir maior participação social no crescimento econômico. Por conta disto, vê neste período políticas nacionalistas de distribuição de renda e propriedade para o combate à extrema pobreza, o que de certa forma estimula a demanda interna. É com este arquétipo que consolida o Estado social-liberal na América Latina.

Este Estado apresenta um alto grau de *dinâmica política*, na qual constantemente é alterado suas posições políticas. É um Estado que busca manter o controle hegemônico da sociedade sempre contornando as tensões sociais que ameacem a estrutura de poder montada, tornando-se recorrente o uso de políticas compensatórias para que seja mantida a homeostasia social. Com isso, o duo crescimento econômico com equidade social é o mote central das políticas, ainda que seja um Estado alinhado economicamente ao neoliberalismo, sendo sempre que possível fazer uso de suas orientações. É a tentativa de passar a imagem de renovação e liberdade, em uma visão estratégica (LESTER, 2004, p. 11), mesmo que seu passado não mostre que veio com esta finalidade revolucionária. Mais do que nunca, o Estado social-liberal é um reformista, frente a revolução que se era necessária.

(...), a terceira via nada mais é do que uma celebração obscena do capitalismo aparentemente à vontade consigo mesmo, que está nas melhores condições de saúde e totalmente segura; o sistema se congratula por ter testemunhado a derrota de seus principais adversários. Talvez represente a naturalização e normalização do mundo social criado e imposto pelas forças do neoliberalismo, o que poderia ser chamado talvez de "fase revolucionária passiva" do neoliberalismo, ajudou a apoiar as pré-condições do experimento político coletivo do neoliberalismo e suas estratégias de aliança são totalmente apoiadas, garantindo assim - através de um discurso de baixa intensidade, muitas vezes mais compassivo - uma forma de hegemonia muito mais estável do que anteriormente existia, em sua fase revolucionária mais ativa. (LESTER, 2004, p. 12, tradução nossa)<sup>22</sup>

Desta maneira, o Estado social-liberal, para manter a homogeneidade, traz a ideia do senso comum como formas de verdades imutáveis. Segundo Lester (2004), isto é manifestado na aglutinação dos pensamentos individuais *em um só pensamento*, de maneira que a idealização de ideologia “democrática”, na qual todos os indivíduos são

---

<sup>22</sup> (...), la tercera vía no es más que una celebración obscena del capitalismo al parecer a gusto consigo mismo, que se encuentra en las mejores condiciones de salud y totalmente seguro; el sistema se felicita a sí mismo por haber presenciado la derrota de sus principales contrincantes. Tal vez represente la naturalización y la normalización del mundo social creado e impuesto por las fuerzas del neoliberalismo, lo que podría denominarse quizá la “fase revolucionaria pasiva” del neoliberalismo. Ha ayudado a apoyar las condiciones previas del experimento político colectivo del neoliberalismo, y ha respaldado por entero sus estrategias de alianza, asegurando de este modo – por medio de un discurso de baja intensidad, muy de vez en cuando más compasivo – una forma mucho más estable de hegemonía que la existía previamente, en su fase revolucionaria más activa.

membros importantes para o Estado, é uma mera contradição política e fenomenológica, sendo uma extrapolação absurda e deturpada da ideologia como falsa consciência.

(...) Quanto ao campo do senso comum, sentimos que somos confrontados com fatos irrefutáveis, que imediatamente nos eliminam como sujeitos conhecedores, a fim de restaurar o que é suposto ser "natural" para nós. O que é pior, procura explicar algo enquanto se proclama como algo inexplicável. Através de seu repúdio a todos os logos (teoria), qualquer relação entre consciência e conteúdo é inevitavelmente decomposta e perdida. De fato, de muitas maneiras, o senso comum é nada menos que o *suicídio cognitivo*. Não é tanto senso comum quanto, antes, sem sentido. (LESTER, 2004, p. 15, tradução nossa)<sup>23</sup>

Esta tentativa de um conhecimento *universal e irrefutável* destrói a consciência social do indivíduo a tal modo que o mesmo passa a cada vez mais perder o contato com a realidade que o mesmo está inserido. O sistema de conhecimento e a consciência crítica, esboçados por Gramsci e que é abordado por Lester (2004), são postos em uma relação de dependência com o meio político, abortando uma possível emancipação do indivíduo em que o mesmo pudesse brigar por melhores condições para si, até mesmo pensar padrões de desenvolvimento diferentes do que, virtualmente, o Estado social-liberal pensa ser melhor para a sociedade.

Com isso, o discurso e a linguagem política passam a ser fundamentais, pois estes que são responsáveis pela ideologia “democrática”. A demagogia acoberta todas as diferenças entre as classes e coloca falsas virtudes como sendo verdadeiras, de forma em que todos estejam empenhados no mesmo projeto que o Estado considerará relevante, principalmente quando o projeto é o desenvolvimento econômico e social do país. Esta característica da demagogia política é tão relevante para o Estado social-liberal que na América Latina foi apropriado que, durante a primeira década do século XXI, se tornou recorrente como estratégia política. Isto leva a sociedade a ser controlada por significação, tentando refutar o conceito de ideologia como falsa consciência. A significação aqui passa pela materialização dos conceitos, criando uma realidade alternativa da já existente.

Para os defensores da terceira via, não há nada tão satisfatório quanto ver imagens de si mesmos fazendo de si mesmos: um processo tautológico dos médiuns unidos aos fins. Não pode haver outro contexto para o terceiro caminho para além dele. Sob a regra de "assinar" e "mostrar", somos

---

<sup>23</sup> (...). En cuanto al campo del sentido común, sentimos que estamos ante los hechos irrefutables, que inmediatamente nos eliminan como sujetos conocedores a fin de restaurar lo que supuestamente nos es “natural”. Lo que es peor, busca explicar algo al mismo tiempo que se proclama *a sí mismo* como algo inexplicable. Por medio de su repudio de todo *logos* (teoría), cualquier relación entre la conciencia y el contenido es inevitablemente descomisada y perdida. De hecho, de muchas maneras, el sentido común no es nada menos que el *suicidio cognoscitivo*. No se trata tanto de sentido común como, más bien, de sin sentido.

repetidamente informados de que o espaço social para a intervenção se desintegrou. (LESTER, 2004, p. 18, tradução nossa)<sup>24</sup>

Esta significação da sociedade leva a existência de uma hiper-realidade, na qual tudo possa existir e ser concreto, mesmo que isto distorça a realidade. Este fenômeno leva a uma situação de despolitização social, na qual os indivíduos passam a não apreciar a política como discussão, como debate no meio social. Esta ideia de anti-política leva ao Estado social-liberal ampliar o seu controle ainda mais e, ao usar a ideologia “democrática”, se tornam autossuficientes em termos ideológicos, deixando um certo cenário de neutralidade. Este cenário leva a perder a ideia de classe social, pois os indivíduos passam a ser estritamente iguais perante a sociedade, sem quaisquer distinção de classe.

A neutralidade social transfigura a ideia de classe social. Enquanto, por exemplo, o marxismo defende que é a luta de classes que faz a sociedade entrar em constante dinâmica, o Estado social-liberal preconiza o contrário. Para este Estado, o conflito, seja em qualquer situação, tem apenas a finalidade de agir em contrariedade ao progresso social, impedindo o desenvolvimento e que a desigualdade seja erradicada. Desta forma, Lester (2004, p. 20 e 21, tradução nossa) expõe que,

(...). Como um desejo de unir as forças em pontos de coincidência, não há nenhuma tentativa real de superar o isolamento das partes. Assim, a unidade das partes separadas ainda é uma unidade das partes em sua capacidade separada. Em vez de ter um processo de transcendência, na melhor das hipóteses há apenas um processo de assimilação. Mas dentro dessa assimilação, a única coisa alcançada é uma unidade de miséria.<sup>25</sup>

O Estado social-liberal, devido a este cenário, acredita que o marxismo apresenta um declínio na contemporaneidade. A superação ocorreu pelo o que é denominado de “movimento natural da história”, na qual não é útil ou mesmo apazível a ideia do conflito social, simbolizando um atraso teórico, metodológico e prático. Contudo, segundo Lester (2004, p. 22) um dos argumentos fundamentais para contrapor esta ótica do social-liberalismo é que o marxismo só estaria superado se suas bases, a luta de classes e a

---

<sup>24</sup> Para los defensores de la tercera vía no hay nada tan satisfactorio como ver imágenes de si mismos haciendo de si mismos: un proceso tautológico de los medios unidos a los fines. No puede haber otro contexto para la tercera vía más allá de éste. Bajo la regla del “signo” y el “espectáculo” se nos dice repetidamente que se ha desintegrado el espacio social para la intervención.

<sup>25</sup> (...). Com o desejo de unir las fuerzas en puntos de coincidencia, no hay un verdadero intento de superar el aislamiento de las partes. En consecuencia, la unidad de las partes separadas es aún una unidad de las partes *en su calidad de separadas*. En lugar de haber un proceso de transcendencia, cuando mucho sólo hay un proceso de asimilación. Pero dentro de esta asimilación lo único que se logra es una *unidad de miseria*.

exploração do trabalho, estivessem também superadas. Como neste caso isso não ocorreu, não é possível determinar que o marxismo tenha sido superado.

Deste modo, para ir ao oposto da neutralidade social, é necessário elaborar uma nova práxis de consciência crítica, uma forma *negativa* do senso comum. A argumentação de Lester (2004, p. 24) para que isto ocorra é o uso das experiências concretas das classes populares, no que o mesmo chama de “núcleo de bom senso”, para o desenvolvimento da própria consciência crítica de cada sociedade. Isto, quando se busca aplicar ao fenômeno do desenvolvimento econômico, é determinante para a melhora do *status quo* de cada país, pois permite elaborar suas próprias teorias e políticas que sejam adequadas para a sua própria realidade. Na América Latina, isto havia ocorrido com o pensamento cepalino, de natureza latino-americana e voltado apenas para os latino-americanos.

A base da necessidade é a prática, entendida como a motivação para lutar pelas necessidades próprias. Enquanto isso, a luta é uma das mais altas categorias de ser-para-outros. Por essa razão, a verdadeira invalidação do senso comum é assegurada principalmente no domínio da política. (LESTER, 2004, p. 24, tradução nossa)<sup>26</sup>

A relevância da luta política é uma resistência ao Estado social-liberal. Enquanto o mesmo leva o ambiente democrático a um ambiente neutro, a luta política cria tensões e demandas que buscam ser atendidas para solucionar os problemas do meio. É uma tentativa de fazer com que todos os indivíduos pertencentes a sociedade tenham aquilo que desejam ou lhes é assegurado por direito. A neutralidade humanística do pensamento neoliberal é uma manifestação da imagem do indivíduo pelo o que ele é apenas como ser isolado, sem enxergar a sua articulação no tecido social. Não existe indivíduo isolado e, muito menos, indivíduos ou classes com os mesmos interesses. O papel da política é de levar ao debate as diversas posições e buscar o equilíbrio entre elas.

O Estado social-liberal insiste estas posições, a neutralidade como equilíbrio e, devido a esta perspectiva, os problemas estruturais não são resolvidos, apenas compulsoriamente enquadrados em uma falsa realidade que evidencie o progresso social. É esta a concepção do Estado social-liberal como um condicionante para os novos padrões de desenvolvimento que sucedem o século XX. Manifesta-se o desenvolvimento econômico e social como um projeto unificado e sem considerar a estrutura presente e as

---

<sup>26</sup> La base de la necesidad es la práctica, entendida como la motivación por luchar por las propias necesidades. Mientras tanto, la lucha es una de las categorías más altas del ser-para-otros. Por esta razón la invalidación real del sentido común se asegura principalmente en el dominio de la política.

relações históricas que a economia teve com o passado, principalmente na América Latina, no caso particular do Brasil.

## **4.2 A EXPERIÊNCIA DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRA**

A experiência desenvolvimentista brasileira é caracterizada por um simbolismo que foi comum na América Latina no início do século XXI, a ascensão da centro-esquerda no comando dos países latino-americanos. Entre o período dos regimes militares na América Latina e dos governos democráticos, após o fim das ditaduras, os países latino-americanos foram governados por partidos políticos, em sua maioria, de inspiração centro-direita, pautando por um alinhamento aos Estados Unidos e uma preocupação em solucionar as crises econômicas decorrentes do esgotamento do modelo desenvolvimentista cepalino com medidas de cunho neoliberal. Este cenário acirrou as desigualdades sociais presentes nos países latino-americanos e no Brasil não fora diferente.

No Brasil, entre 1993 a 2002, o processo de recuperação econômica é centrado na implementação do Plano Real, em 1994, que tinha como objetivo a solução da crise de hiperinflação que perdurava desde a década de 1980. Com uma reorganização do Estado e da economia brasileira, através de um programa maciço de privatizações, reduzindo o papel do Estado, um corte severo dos gastos públicos e uma nova moeda, o Real, a crise de hiperinflação foi solucionada no decorrer da segunda metade da década de 1990 (GIAMBIAGI et al, 2010).

Na fase pós-real, a inflação caiu, o ambiente econômico tornou-se mais estável e previsível, mas a equação básica do crescimento econômico não foi solucionada. Como a capacidade instalada não cresceu o quanto deveria, qualquer movimento de crescimento de consumo foi abortado por medidas de restrição ao crédito, elevação dos juros e aumento dos empréstimos compulsórios, de forma que o crescimento tornou-se um subproduto, não o objetivo principal da política econômica. (LACERDA et al, 2010, p. 296 e 297)

Entretanto, a solução da crise de hiperinflação não levou a um novo padrão de desenvolvimento econômico, ou mesmo uma redução gradual da desigualdade social. Sallum Jr. e Goulart (2016, p. 121) apresentam que há um consenso geral que este período foi marcado por uma hegemonia do pensamento neoliberal. A exemplo da hegemonia neoliberal na economia brasileira, a adoção do regime de metas de inflação em 1999 representa tal contexto. O regime pressupunha que a inflação no Brasil era fruto de pressões da demanda agregada no lado real que elevavam constantemente o nível geral de preços, desde modo, a forma de controlar esta pressão de demanda seria retirar o excesso de liquidez e migrá-lo para outros ativos que não alimentavam a inflação. No

contexto do neoliberalismo, o uso deste instrumento de política econômica favorecia o rentismo e o desenvolvimento do mercado financeiro, aumentando a sua rentabilidade, e ao mesmo tempo fragilizava o Estado, na figura do Governo Federal, ao expandir a sua dívida pública para a sustentabilidade do regime. Contudo, em contrapartida, não houveram políticas contundentes que visassem a promoção do desenvolvimento econômico e social, cabendo espaço para apenas algumas políticas públicas compulsórias de redução da desigualdade social (GIAMBIAGI et al, 2010).

Com a virada do milênio, boa parte da população brasileira passou a observar que o desempenho econômico não pretendia ser revertido para a maioria da sociedade, acirrando as tensões sociais e o clamor popular por um governo que obtivesse um olhar mais social para o Brasil. Luiz Inácio Lula da Silva, símbolo da luta operária do ABC paulista e um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT), lança sua candidatura à Presidência da República pela quarta vez, com objetivo de chegar ao Planalto e atender as demandas populares. Durante o ano de 2002, em meio a campanha presidencial, o mercado sinalizava que ascensão de Lula ao Palácio do Planalto poderia pôr em risco as medidas econômicas adotadas desde o Plano Real (GIAMBIAGI et al, 2010).

Contudo, ao ser eleito, Lula redige um documento, denominado de *Carta ao Povo Brasileiro*, na qual se compromete a manter as medidas econômicas adotadas no governo Fernando Henrique Cardoso e respeitar os contratos já firmados. Este posicionamento de Lula, enquanto acalentava o mercado, transmitia a população brasileira que o seu governo seria *mais um* governo neoliberal. A partir deste contexto, inicia-se a exposição do governo Lula (2003-2010).

#### **4.2.1 O GOVERNO LULA (2003-2010)**

Lula assume a Presidência da República, em janeiro de 2003, com duas tarefas a serem realizadas. A primeira, já expressa pela *Carta ao Povo Brasileiro*, consistia na manutenção das medidas econômicas do governo anterior. Para tal, Lula, em conjunto com sua equipe econômica, anunciou medidas como o aumento da meta de superávit primário para 4,25% do PIB em 2003, cortes do gasto público e elevação da taxa básica de juros para garantir a redução da inflação (GIAMBIAGI et al, 2010). Estas medidas tinham como finalidade continuar com a queda sistemática da inflação no período, demonstrado na Figura 1.

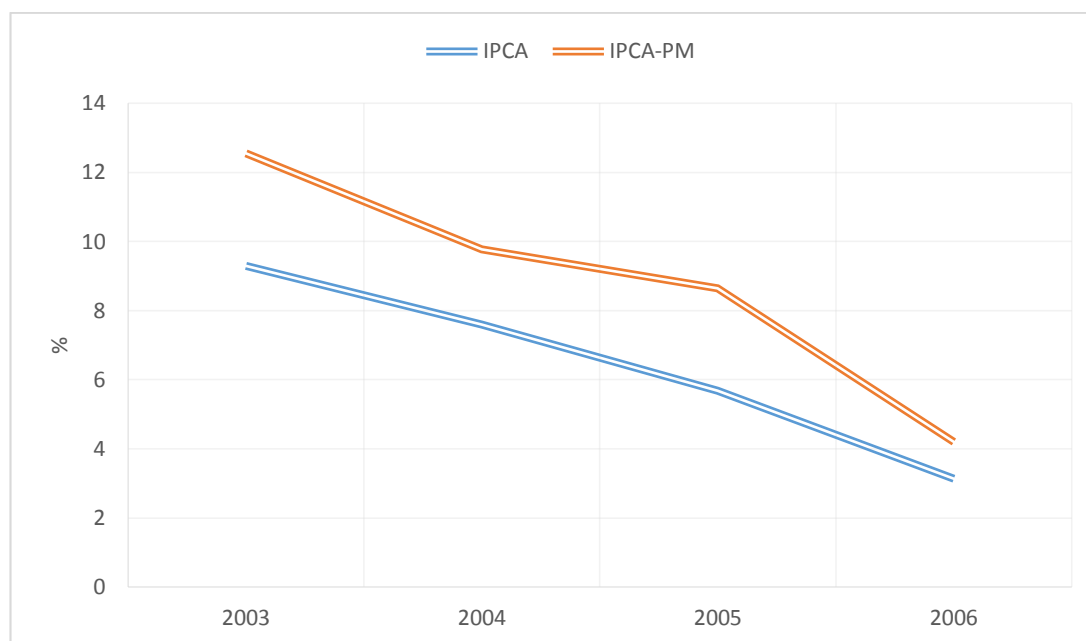


Gráfico 1 Evolução do IPCA e IPCA-PM entre 2003 a 2006

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

Nos primeiros quatro anos do governo Lula, a inflação caiu sistematicamente, atingindo o seu menor patamar em 2006, 3,14%. O índice de preços que rege os contratos administrados, o IPCA-PM<sup>27</sup>, também apresentou mesma tendência e permitiu que preços como gasolina e energia elétrica reduzissem no período, seguindo a tendência da inflação. A política macroeconômica do primeiro governo Lula deu prosseguimento a política macroeconômica do governo anterior (NOVELLI, 2010, p. 230), com foco na produção do superávit primário para sustentar o uso da taxa de juros como gatilho para inflação, demonstrado na Figura 2.

<sup>27</sup> O IPCA-PM refere-se aos preços que são menos perceptíveis às condições de oferta e demanda porque são determinados por contrato ou por órgão público. Na maioria das vezes, tais contratos preveem reajustes de acordo com a inflação passada, podendo afirmar que essa indexação parcial à inflação passada torna esses preços efetivamente atrelados a memória passada e pouco sensíveis a dinâmica econômica. Estão incluídos no IPCA-PM as seguintes variações nos preços setoriais: habitação; saúde e cuidados pessoais; serviços pessoais; transporte; e comunicação.



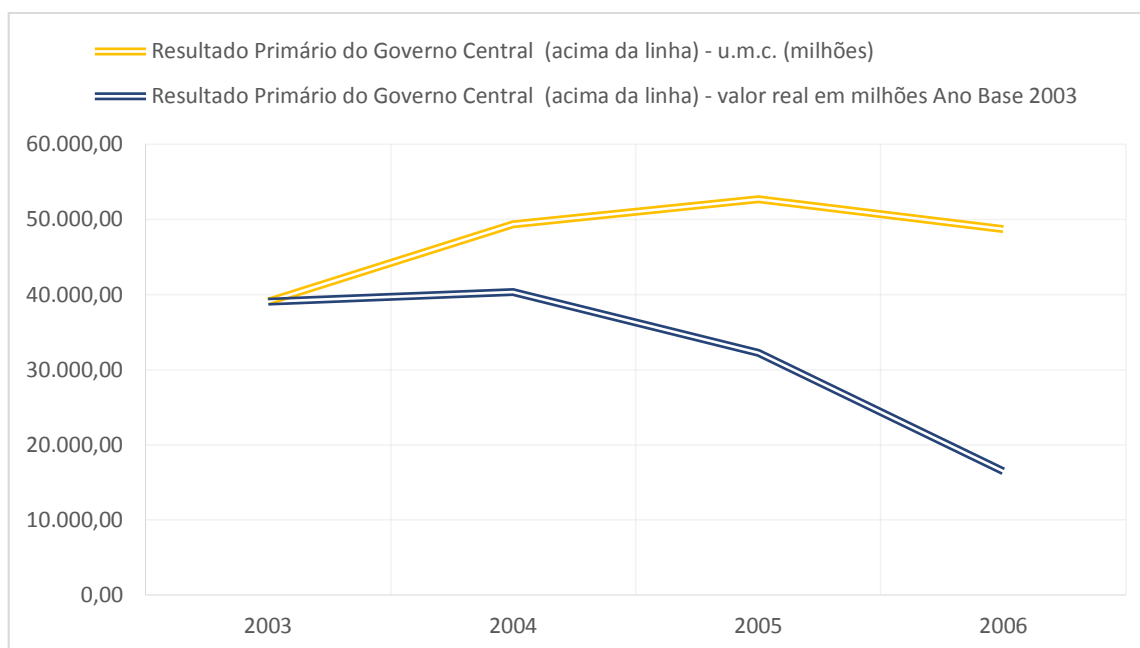


Gráfico 2 Evolução do Resultado Primário entre 2003 a 2006

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

A continuação da política macroeconômica do governo Fernando Henrique Cardoso tem como explicação a necessidade de Lula e o Partido dos Trabalhadores em fazerem alianças políticas para garantir a governabilidade durante o primeiro governo (NOVELLI, 2010, p. 233). Ao não deter a maioria do Congresso Nacional, era preciso do apoio de parlamentares das mais diversas correntes políticas, servindo de base para a tese da continuidade, trabalhada por Filgueiras e Gonçalves (2007). A tese, na concepção dos autores, explicita que houve uma permanência do bloco de poder hegemônico na política brasileira, afastando-se um pouco da base social que elegera Lula. O bloco de poder dominante manifesta seu domínio através de uma liderança política e ideológica que visa reproduzir e legitimar sua classe.

Na perspectiva gramsciana, a direção política, intelectual e moral da classe dominante é decisiva para os caminhos tomados pelo país, a exemplo do que ocorreu durante o primeiro governo Lula. Ao tentar garantir os interesses do bloco hegemônico, governando com e para o bloco (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007), Lula estabelece uma base política e social que compila os remanescentes do movimento sindical, advindos da criação do Partido dos Trabalhadores na década de 1980, com segmentos do mercado financeiro e da elite política nacional. Entretanto, diferente do que é abordado por Filgueiras e Gonçalves (2007) que expressam uma balconização do executivo nacional em serviço aos interesses do bloco de poder dominante, esta união pode-se

manifestar como o prelúdio de uma base social para a ideologia do desenvolvimento nacional (PINTO, 1960).

Isto é demonstrado através da adoção de medidas do programa de governo que foi eleito em 2002, políticas de combate à desigualdade social e política de valorização do salário mínimo. A adoção dessas medidas tinham como finalidade atender as demandas das classes populares que durante o governo anterior apresentavam um baixo nível de renda e uma disparidade social alta. A política de valorização do salário mínimo consistia em aumentar progressivamente o salário mínimo, na tentativa de ampliar a base de consumo do trabalhador brasileiro. Entre o período de 2003 a 2006, o salário mínimo cresceu, demonstrado na Figura 3.

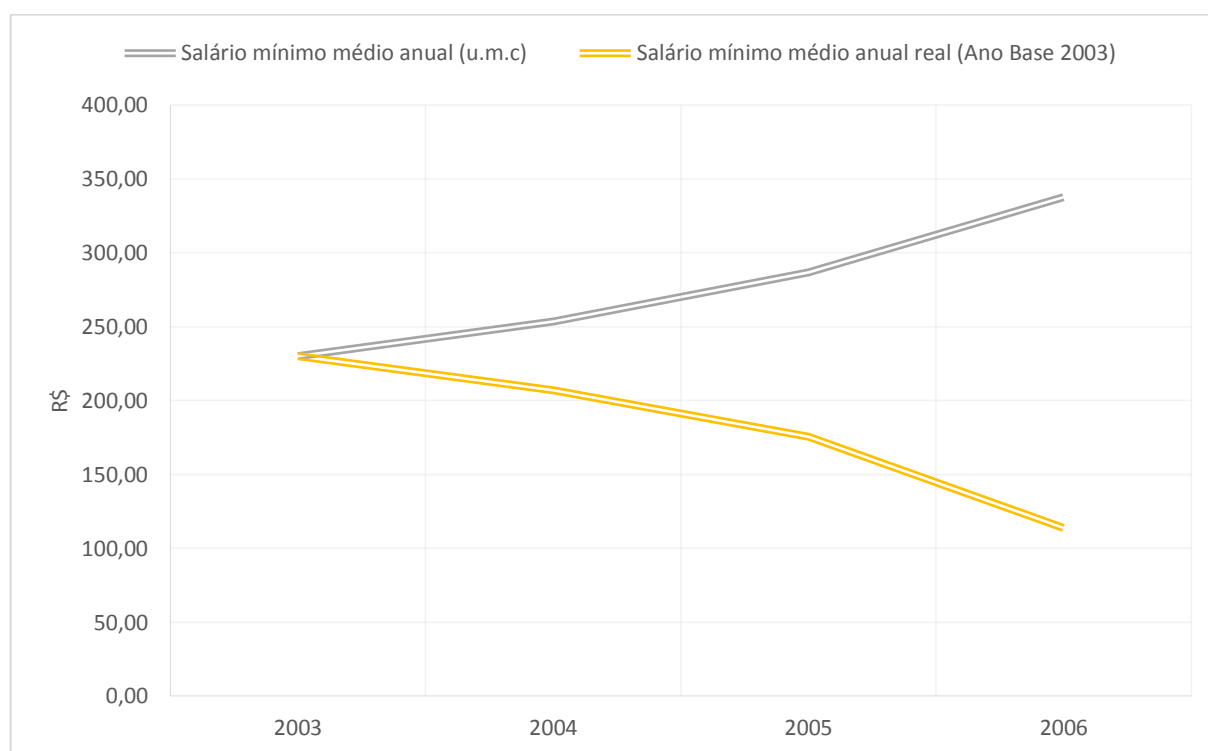


Gráfico 3 Evolução do Salário Mínimo de 2003 a 2006

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

Além do crescimento do salário mínimo, o número de pessoas ocupadas, bem como economicamente ativas, aumentaram no período, expandindo o estoque de renda disponível para consumo. Estes fatores foram importantes para que o produto interno brasileiro crescesse no período.

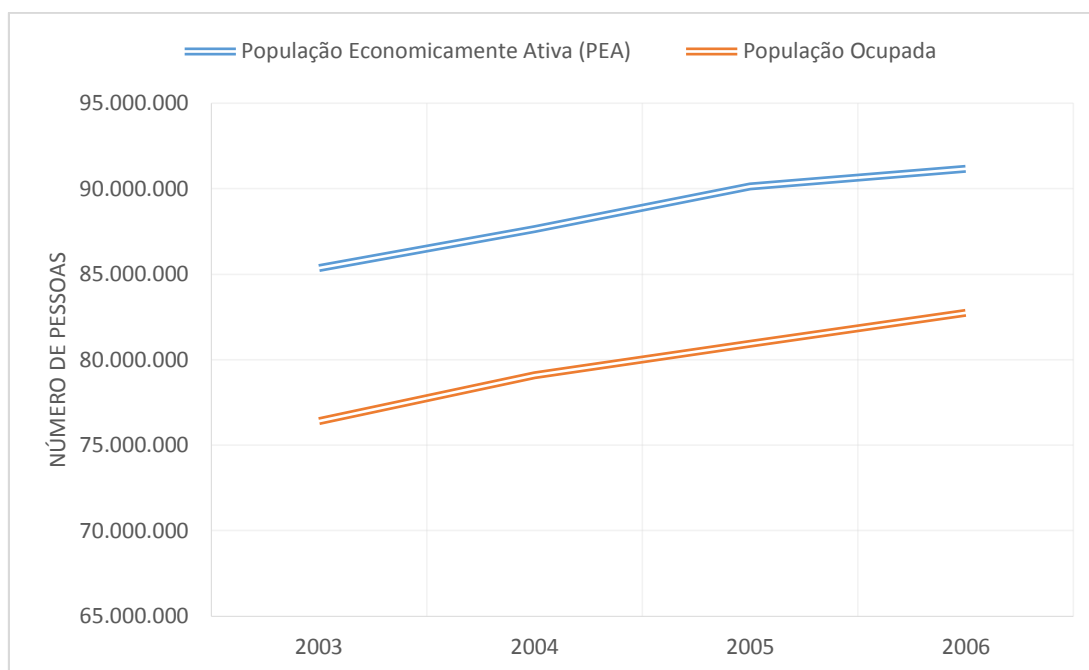


Gráfico 4 Evolução da População Economicamente Ativa e da População Ocupada entre 2003 a 2006

Fonte: Ipeadata

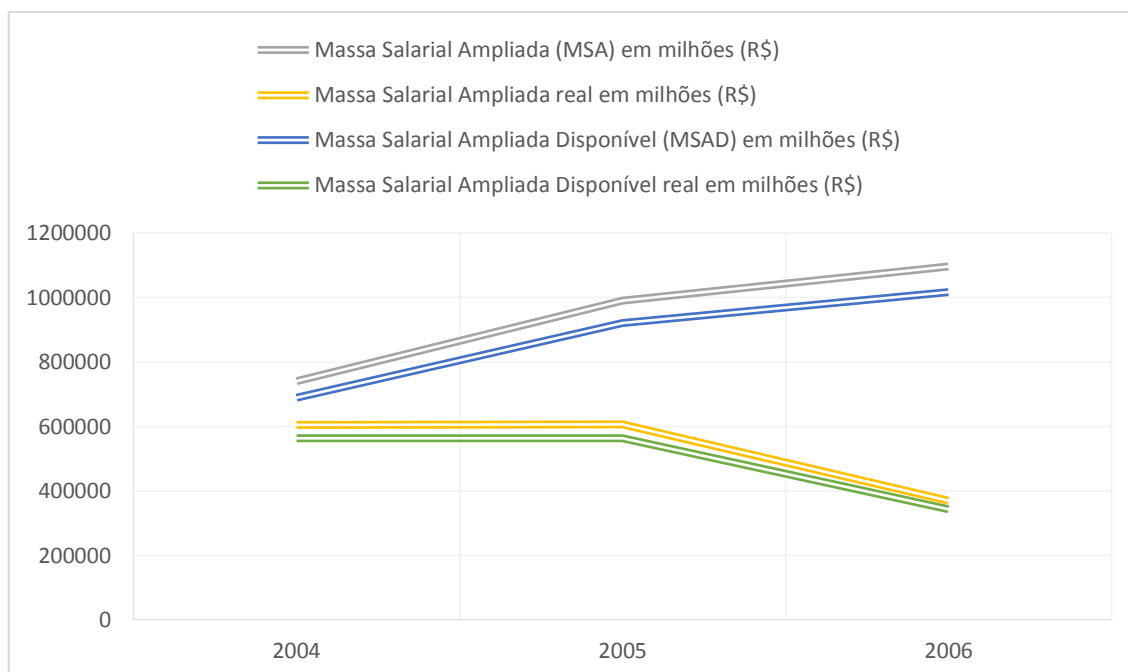


Gráfico 5 Evolução da Massa Salarial Ampliada e da Massa Salarial Ampliada Disponível<sup>28</sup> de 2004 a 2006

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

A Massa Salarial Ampliada (MSA) e a Massa Salarial Ampliada Disponível (MSAD) são dois indicadores importantes para a determinação do consumo privado

<sup>28</sup> A série temporal dos indicadores Massa Salarial Ampliada (MSA) e Massa Salarial Ampliada Disponível (MSAD) só apresenta valores a partir de 2004.

nacional (MOURA; BARROS, 2013). Compostas pelo somatório das mais diversas fontes de rendimentos, incluindo salários, benefícios previdenciários, benefícios de proteção social e outros descontos, tais como imposto de renda e contribuições previdenciárias, o crescimento da MSA e da MSAD implica que o país possa ter maior estoque de renda disponível para ser revertida e consumo. É intrinsecamente ligada com o número de pessoas ocupadas, através da determinação do rendimento médio do trabalho<sup>29</sup>.

No primeiro governo Lula, houve um crescimento nominal da MSA e da MSAD, mas não correspondente em termos reais, tendo como o ano de 2003 como ano base para a correção da série. Presente na literatura novo-desenvolvimentista e reafirmada em Oliva (2010), o consumo interno é a chave para o crescimento econômico do país, todavia, com a política econômica mais inflexível, na tentativa de garantir para o mercado financeiro seus altos rendimentos, isso não ocorreu.

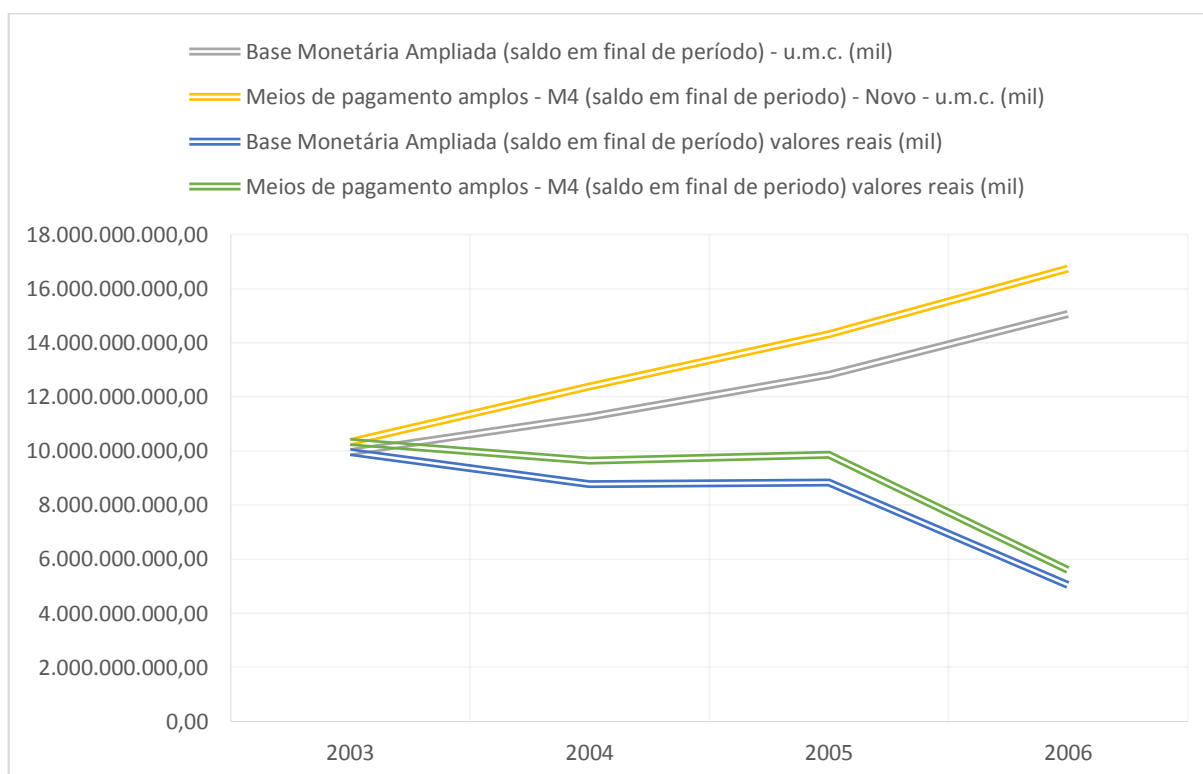


Gráfico 6 Evolução da Base Monetária Ampliada e dos Meios de Pagamentos entre 2003 a 2006

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

Meios de pagamentos e base monetária são definidos por Carvalho et al (2007) sendo, respectivamente, o total de ativos possuídos pelo público que possam ser usados a

<sup>29</sup> Os metadados dos indicadores se encontram no Anexo I desta dissertação.

qualquer momento para liquidação de algum crédito à vista ou futuro e o total de moeda em circulação colocada pelo Banco Central. Sua variação implica se em determinado momento o país está passando por um momento de alta ou de baixa liquidez, podendo afetar tanto o consumo quanto a inflação. No período de 2003 a 2006, em termos reais, a base monetária e os meios de pagamentos declinaram, podendo justificar a estabilidade inflacionária e a redução do nível da renda, medido pela MSA e pela MSAD. Esse primeiro momento da experiência desenvolvimentista é exposta por Oreiro (2016) como a solidificação definitiva da estabilidade que fora iniciado em 1994, com o Plano Real.

O crescimento econômico não era tido como uma meta para a política macroeconômica, uma vez que o mesmo dependeria essencialmente de fatores do lado da oferta da economia, ao passo que a política macroeconômica está relacionada tradicionalmente com a administração da demanda agregada. A contribuição que o regime de política macroeconômica poderia dar ao crescimento de longo prazo seria a construção de um ambiente de negócios estável e seguro no qual os empresários se sentissem estimulados a aumentar a taxa de acumulação de capital físico, permitindo assim uma aceleração do crescimento da economia brasileira no médio prazo. (OREIRO, 2016, p. 181 e 182)

Filgueiras e Gonçalves (2007) reforçam a posição de Oreiro (2016) sobre o primeiro governo Lula, ao tratar da manutenção do Regime de política econômica. Os mesmos destacam que a queda da inflação no período tiveram como fatores determinantes,

(...) a apreciação cambial, decorrente dos elevados saldos na balança comercial e da manutenção de grande diferencial entre as taxas de juros interna e externa; a fraca pressão da demanda interna causada pelas políticas fiscais (mega-superávit primário) e monetária (juros elevados); e a queda dos salários reais durante a maior parte do período. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 23)

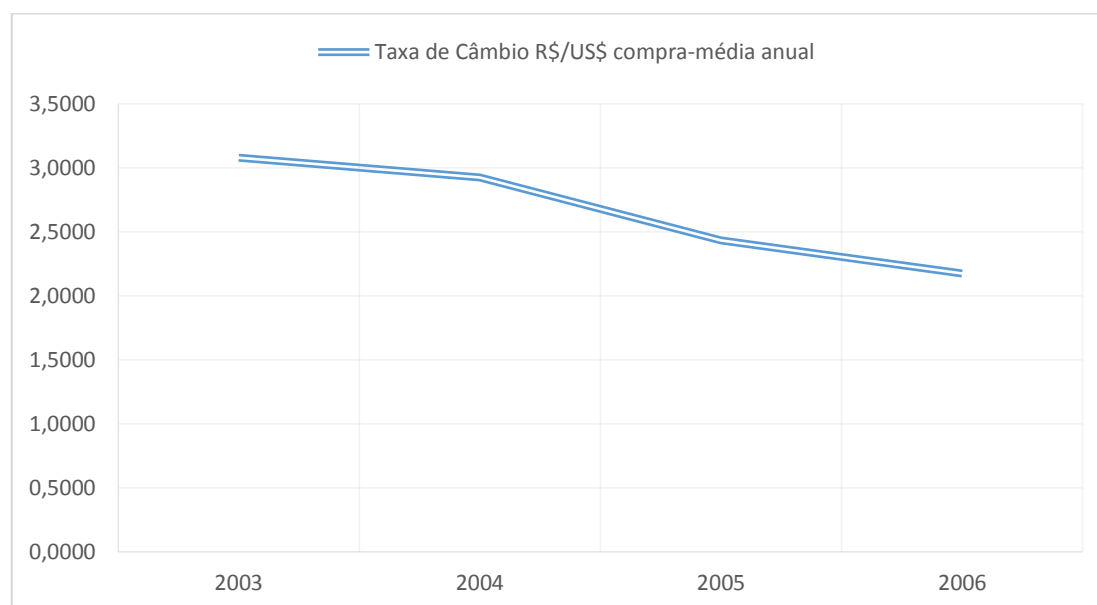


Gráfico 7 Taxa de câmbio brasileira entre 2003 e 2006

Fonte: Ipeadata

A evolução cambial brasileira, apresentada acima, corrobora com a exposição de Filgueiras e Gonçalves (2007), justificando a estabilização definitiva da economia brasileira. O balanço da economia brasileira ao final do primeiro governo Lula indicou um crescimento do produto interno no período, como visto na Figura 7.

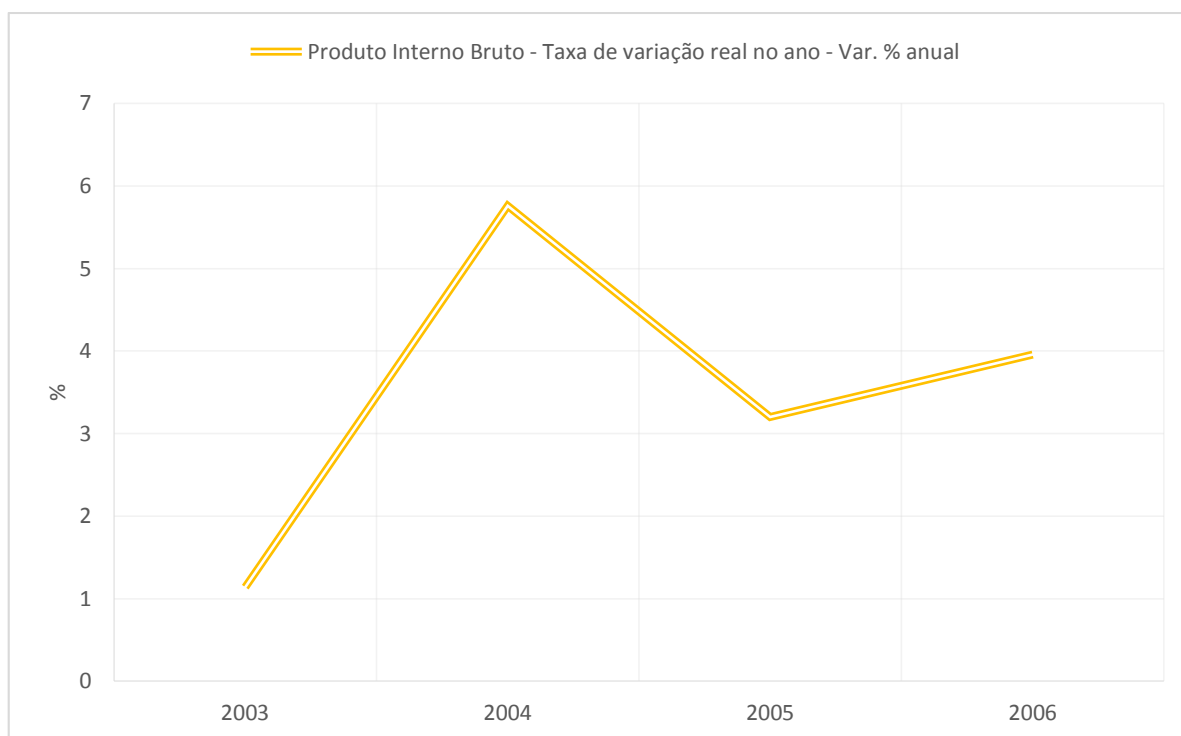


Gráfico 8 Taxa de variação real do PIB brasileiro entre 2003 a 2006

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

Com a reeleição de Lula para o cargo de Presidente da República em 2006, a consolidação da estabilidade inflacionária, iniciada com o Plano Real, e a manutenção da base de apoio política permitiram que o segundo governo Lula se iniciasse com um cenário mais propício para o desenvolvimento econômico e social. A ampliação do investimento público, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a permanência da política de valorização do salário mínimo dariam o contexto de uma centralidade em medidas que visassem estimular ainda mais o consumo privado brasileiro. Além disso, a partir de 2006, a concessão de crédito bancário para a classe média estimulou ainda mais o consumo. Esta conjuntura foi benéfica para a adoção de uma política econômica diferente, definida por Bresser-Pereira (2007, p. 280, grifo nosso) como,

O novo desenvolvimentismo é o nome de uma estratégia nacional de desenvolvimento que surge naturalmente como solução para a quase-estagnação de longa duração da economia brasileira e, ao mesmo tempo, é o conjunto de diagnósticos e de políticas e instituições que devem servir de base

para a formulação dessa estratégia. O que é uma estratégia nacional de desenvolvimento? É mais que uma simples *ideologia*: é um conjunto de instituições e de políticas, de diagnósticos e de valores orientados para a competição internacional e o desenvolvimento econômico, porque envolve informalmente toda ou grande parte da sociedade; porque, como é próprio das instituições, dá a todos um rumo a ser seguido, fornece orientações gerais a serem observadas; porque, embora não pressuponha uma sociedade sem conflitos, envolve uma razoável união de todos, quando se trata de competir internacionalmente; porque está sempre considerando as ações dos demais adversários ou competidores. Não é, porém, um plano nacional de desenvolvimento, porque não é formalizada, porque não tem documento com definição precisa de objetivos e de políticas a serem adotadas, porque o acordo entre as classes sociais que lhe é inerente não tem nem texto nem assinaturas.

Da mesma forma como o desenvolvimentismo latino-americano apresentava em sua concepção tanto as variáveis econômicas quanto os fatores sociais, o novo-desenvolvimentismo expressa a mesma formulação, ao admitir que, ainda sendo além, carrega consigo uma ideologia de desenvolvimento em sua estratégia. O viés de análise de Bresser-Pereira (2007) objetiva o novo-desenvolvimento em um tripé de estabilização econômica, crescimento do produto aliado ao acordo social entre as classes e um viés ideológico que intenta unir atores distintos em um mesmo projeto, criando uma estratégia de desenvolvimento no entorno deste tripé.

Para tanto, o novo-desenvolvimentismo traz em seu viés ideológico questões como: a (1) formação do Estado-nação; o (2) papel das coalizões de classes desenvolvimentistas no processo de revolução industrial e capitalista; e (3) crítica ao imperialismo moderno (BREISSER-PEREIRA, 2016b). Com essa estruturação, as políticas econômicas adotadas dentro dessa estratégia, nesta perspectiva ideológica, tanto em âmbito micro quanto em macro, visam consubstanciar a estabilidade do modelo e sustentabilidade da estratégia. Em âmbito microeconômico, as políticas devem propor uma mudança estrutural, de modo que a transferência de mão-de-obra para os setores mais sofisticados ou intensivos em tecnologia. Sendo assim, conseguindo rendimentos crescentes de escala, buscando uma política industrial estratégica, que complementa o equilíbrio dos preços macroeconômicos.

Em âmbito macro, seguindo a linha da política microeconômica, cabe a sustentabilidade do equilíbrio de longo prazo dos preços macroeconômicos, sendo estes: a (1) taxa de lucro; (2) taxa de juros; (3) taxa de câmbio; (4) taxa de salários; e (5) taxa de inflação. Em um melhor detalhamento da política macroeconômica, Bresser-Pereira (2016b, p. 155) demonstra que,

A contribuição teórica da macroeconomia desenvolvimentista diz respeito, principalmente, à taxa de câmbio e ao saldo em conta corrente. Em relação aos outros preços macroeconômicos e às contas fiscais ela não tem nada de realmente novo a acrescentar à macroeconomia pós-keynesiana. A macroeconomia desenvolvimentista contém uma teoria nova da determinação da taxa de câmbio a partir da teoria do valor da moeda estrangeira, que define o nível da taxa de câmbio, e da oferta e procura por essa moeda, que faz a taxa de câmbio flutuar em torno de seu valor. Afirmar a existência, nos países em desenvolvimento, da tendência à sobreapreciação cíclica e crônica (no longo prazo) da taxa de câmbio que baliza a taxa. Essa não é simplesmente volátil, como afirmam as demais teorias econômicas, mas sua volatilidade tem um sentido ou uma lógica – a tendência cíclica e crônica – que tem duas consequências fundamentais: primeiro, torna a evolução da taxa de câmbio mais previsível; segundo, abre espaço para uma modificação fundamental na função investimento.

Enquanto no viés ideológico, ao fazer um maior detalhamento, há uma necessidade implícita em esmiuçar o papel do Estado nesse contexto desenvolvimentista, a sua associação com a coalizão das classes desenvolvimentistas é de vital importância para a legitimidade social da estratégia de desenvolvimento. Todavia, não é possível fazer distinções claras quanto ao papel da ideologia na estratégia de desenvolvimento, bem como uma lista de prioridades explícitas que a perspectiva econômica traz. Cardoso (1978, p. 87) ao analisar a ideologia do desenvolvimento diz que,

A análise que se esboça sobre um tal objeto não pode deixar de ser complexa. Diante disso é necessário elaborar cuidadosamente uma estratégia capaz de permitir que o trato com o material empírico do período em questão possa dar conta daquelas especificidades que a teoria aponta. O grande risco a evitar é duplo: ou o de subestimar a capacidade determinante da ideologia a ponto de tentar tudo explicar pelo econômico, e assim cair no determinismo econômico ou economicismo; ou de, para captar a autonomia da superestrutura, ser levada a não sair do domínio da própria ideologia, mantendo o dualismo economia/ideologia e caindo no ideologismo.

Esta composição novo-desenvolvimentista, tanto na base econômica quanto na base sócio-política, permanece durante o período do segundo governo Lula, entre 2007 a 2010. A coalizão desenvolvimentista permitiu a consolidação de uma base político-ideológica que fizesse o Brasil avançar tanto economicamente quanto socialmente, inclusive ganhando relevância no cenário internacional. Esta base permitiu que a política econômica, de inspiração neoliberal, conseguisse conciliar com pequenos avanços junto a população, tais como a permanência da valorização sistemática do salário mínimo e aumento do número de empregos.



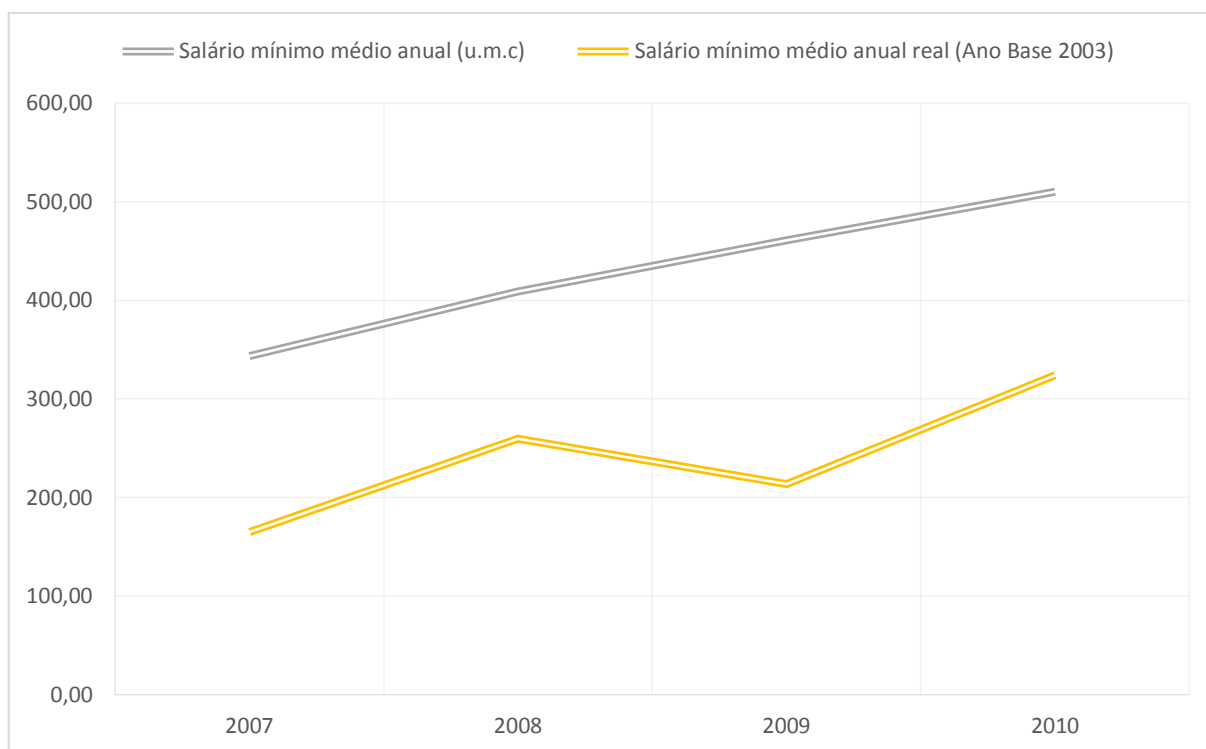


Gráfico 9 Evolução do salário mínimo médio anual de 2007 a 2010

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

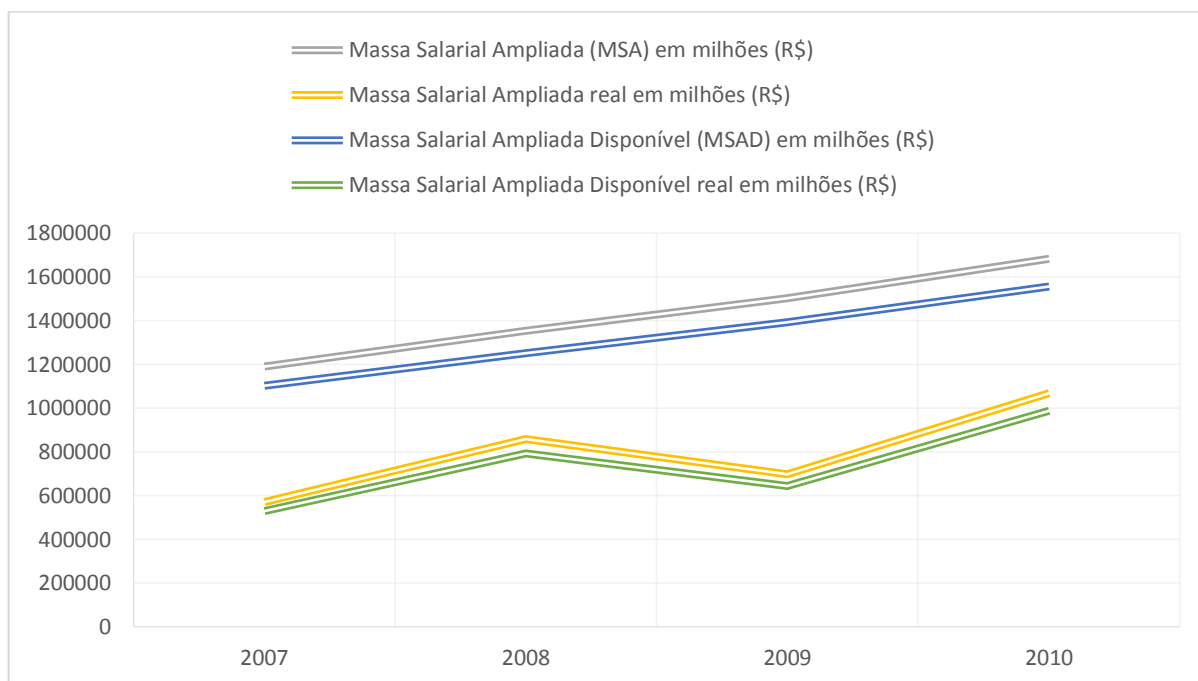


Gráfico 10 Evolução da MSA e da MSAD entre 2007 a 2010

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

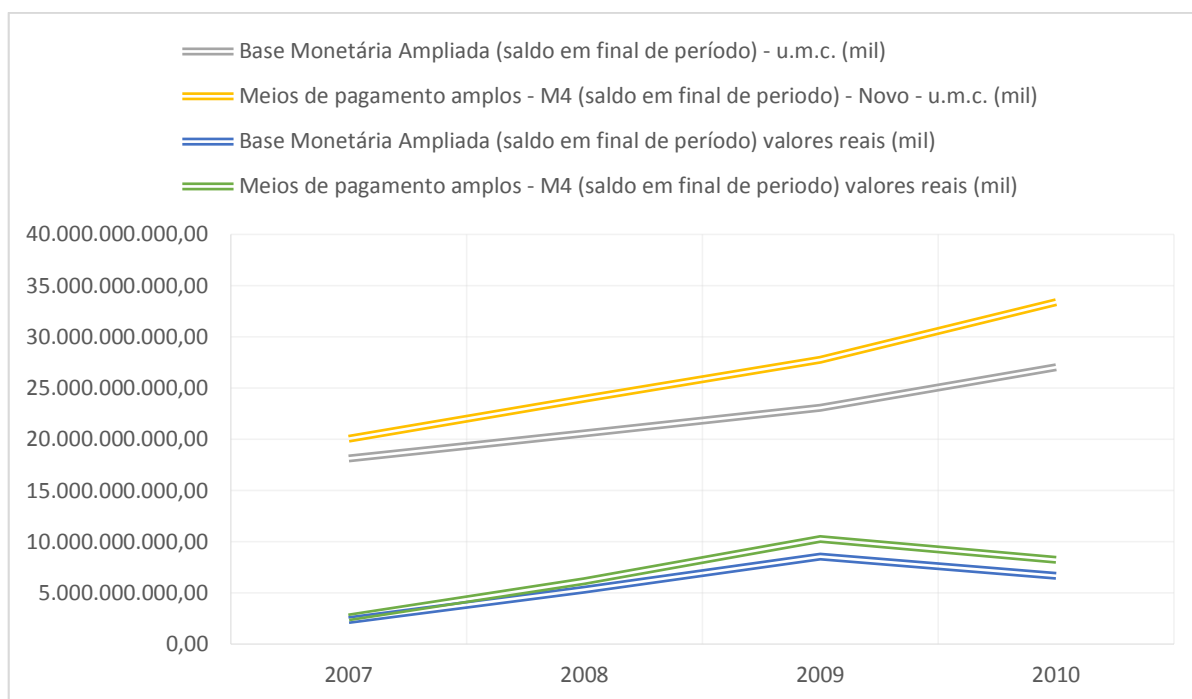


Gráfico 11 Evolução da Base Monetária e dos Meios de Pagamentos entre 2007 a 2010

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

O crescimento, tanto nominal quanto real, da base monetária e dos meios de pagamento entre 2007 a 2010 permitiu que o indicador da MSA e da MSAD crescessem em termos reais, sinalizando um forte aumento do nível da renda nacional, possibilitando condições de demanda significativas para a expansão da oferta produtiva brasileira, no mercado interno, garantindo que o Brasil pudesse ter bases suficientes para um desenvolvimento socioeconômico interno.

(...). Se na era do “tripé rígido” o crescimento econômico era visto como determinado pelo lado da oferta da economia, na era do “tripé flexível”, o crescimento é visto como essencialmente determinado pelo lado da demanda agregada. Daqui se segue que as políticas macroeconômicas serão orientadas, a partir desse momento, para a geração de uma elevada taxa de crescimento da demanda agregada doméstica. Um elemento importante na obtenção desse objetivo foi a política de valorização do salário mínimo adotada pelo governo Lula. Com efeito, o salário mínimo passa a crescer de forma expressiva em termos reais, reduzindo-se assim a diferença com relação ao salário médio prevalecente na economia brasileira. Como consequência disso, a dispersão salarial se reduz, permitindo assim uma melhoria na distribuição pessoal e funcional da renda, o que estimulou o crescimento dos gastos de consumo da classe trabalhadora. Daqui se segue que o regime de crescimento decorrente da interação entre essas políticas macroeconômicas é do tipo *wage-led*. (OREIRO, 2016, p. 183)

O modelo de crescimento *wage-led* pressupõe que o crescimento econômico nacional é orientado pelo crescimento dos salários, nominais e reais, dos trabalhadores em um determinado período. A valorização da renda média permite que seja estimulada a demanda e esta seja responsável por intensificar o crescimento do produto interno do

país, garantindo as condições necessárias para a expansão do nível de oferta por bens e serviços. Neste período, devido ao crescimento da renda média brasileira, permitiu a expansão da produção industrial nacional, que exceto no ano de 2009 devido à crise da bolha imobiliária norte-americana que se propagou em todo mundo, favorecendo o crescimento do produto interno brasileiro durante o segundo governo Lula, demonstrado nas Figuras 11 e 12.

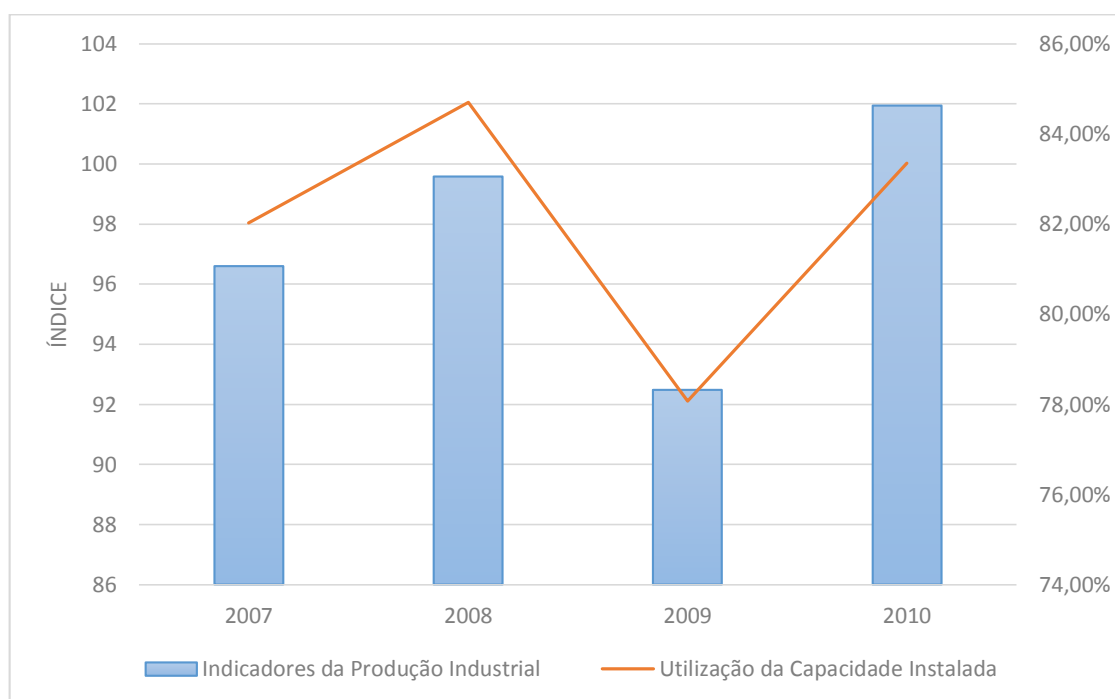


Gráfico 12 Evolução dos indicadores de produção industrial e da utilização da capacidade instalada

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

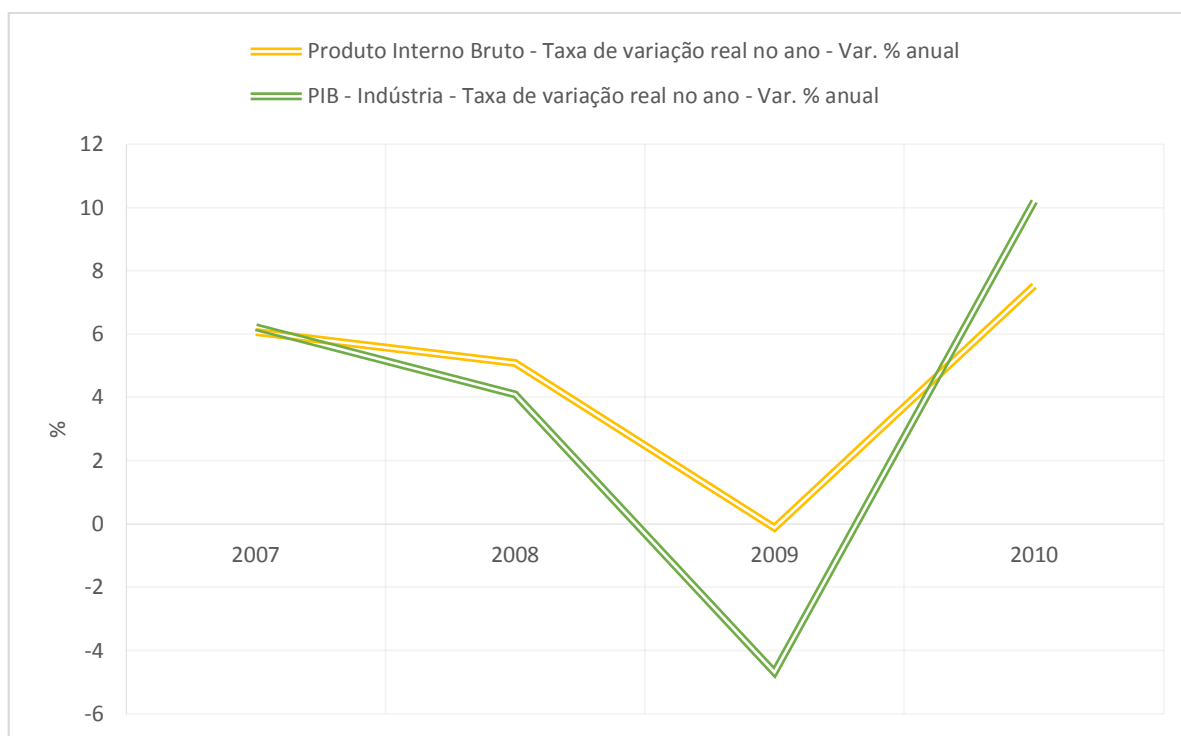


Gráfico 13 Taxa de variação do PIB e PIB indústria de 2007 a 2010

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

Ao longo deste período, o bom desempenho da economia brasileira sob o governo Lula (2003-2010) garantiu a estabilidade social e política necessária para que Lula elegesse sua sucessora, a ex-Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, para a Presidência da República. Na perspectiva de Cunha, Fonseca e Bichara (2013), o governo Lula pode ser classificado como um governo desenvolvimentista, ainda que de outra forma. O progresso econômico gerado e a união política e social em torno de um projeto de desenvolvimento, sem sua definição formal de um projeto, justifica a prerrogativa desenvolvimentista que é dada ao governo Lula (2003-2010).

Contudo, os autores têm o entendimento que o desenvolvimento econômico é um fenômeno mais complexo e requer uma maior penetração nas classes sociais. Em suas visões, a progressividade econômica precisa ser melhor ponderada, uma vez que mesmo com os avanços obtidos, ainda havia uma parcela significativa da população brasileira em situação de subdesenvolvimento. Além do mais, o novo-desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2016b) difere-se consubstancialmente do desenvolvimentismo latino-americano, porém, delineia-se como a ideologia norteadora do desenvolvimento nacional brasileiro (CUNHA; FONSECA; BICHARA, 2013, p. 423). Destacam, também, a relevância da qualificação do governo Lula (2003-2010) como sendo um governo desenvolvimentista devido a,

(...), 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, 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. (CUNHA; FONSECA; BICHARA, 2013, p. 413)

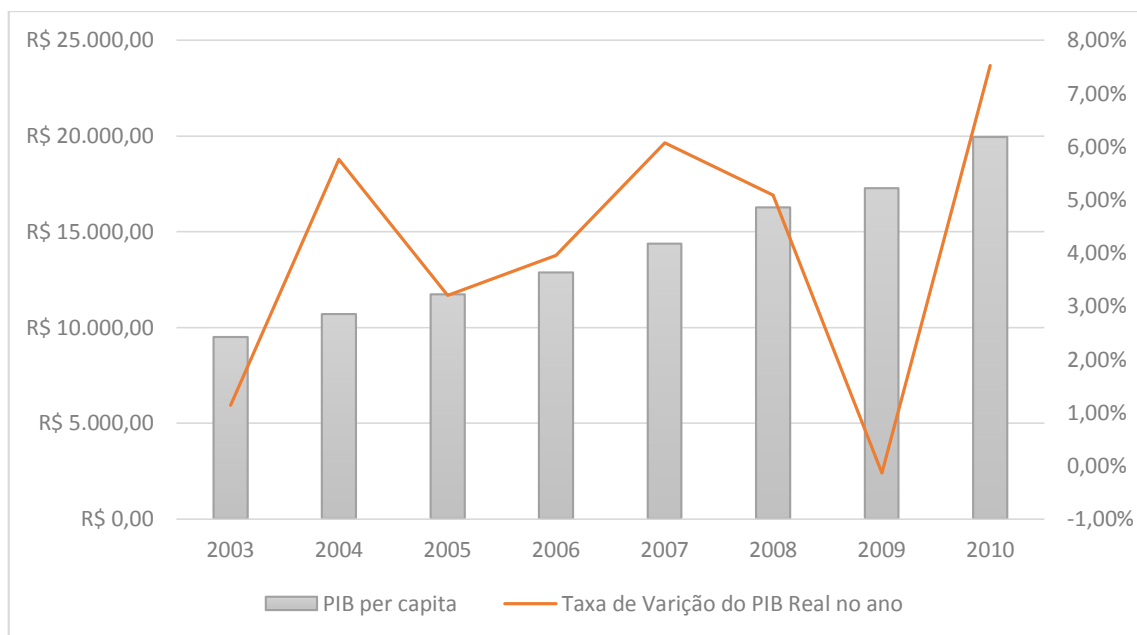


Gráfico 14 Evolução do PIB *per capita* e da taxa de variação do PIB real de 2003 a 2010

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

Demonstrado na Figura 14, o balanço do governo Lula fora de um crescimento gradual do produto interno no período de 2003 a 2010. Desta forma, a próxima subseção a seguir trata do governo Dilma Rousseff (2011-2016) e seus desdobramentos na economia brasileira e na experiência desenvolvimentista.

#### 4.2.2 O GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016)

O bom cenário da economia brasileira durante o governo Lula (2003-2010) permitiu que nas eleições presidenciais de 2010, a ex-Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff fosse eleita Presidente da República. Havia uma expectativa e comoção nacional que seu governo representaria a continuidade do governo Lula, de modo a intensificar o processo de desenvolvimento econômico e nacional. A destreza política de Lula em criar uma base política, ainda que heterogênea, estável e unida em torno das políticas adotadas (GIAMBIAGI et al, 2010, p. 231) garantiu a Dilma Rousseff a estabilidade e governabilidade política necessária para iniciar seu governo sem quaisquer tipos de problemas. Sobre a transição de Lula para Dilma Rousseff (POWER, 2014, p. 10, tradução nossa),

(...) Dilma foi a escolha pessoal de Lula para sucedê-lo na presidência e, em 2010, Lula tornou-se o primeiro presidente brasileiro a cumprir dois mandatos consecutivos e depois "eleger seu sucessor" - meta que havia iludido seu antecessor Cardoso em 2002. De Lula a Dilma ocorreu em um contexto de continuidade sem precedentes. Assim, de forma justa ou injusta, virtualmente todos os resultados do governo Dilma - conquistas bem como fracassos - provavelmente serão julgados em relação ao benchmark dos anos Lula (2003-2010).<sup>30</sup>

Sendo sucessora de um governo que reconhecidamente apresentou melhoras tanto no que desrespeito a economia quanto ao desempenho social e que sofrera pouco com os impactos da crise mundial de 2008, o primeiro governo Dilma Rousseff tentou continuar com a política econômica do segundo governo Lula, contudo, devido à crise econômica internacional desde 2008 e na tentativa de consolidar os avanços sociais iniciado no governo anterior (FONTES; FRENCH, 2012), no início do seu governo houve um ponto de inflexão da política econômica brasileira, saindo do novo-desenvolvimentismo do governo anterior e se aproximando de um social-desenvolvimentismo. A ideia central do governo Dilma Rousseff passou a ser,

(...), o governo propunha mudar a relação entre orçamento público e patrimônio privado, reduzindo transferências financeiras para portadores da dívida pública, mas aumentando transferências em subsídios (diretos e indiretos) para apoiar investimentos em formação de capital fixo. Com isso, o uso do espaço fiscal para subsídios aumentaria *vis-à-vis* o investimento público. O cerne do plano era, portanto, *mudar os preços relativos que induziam decisões de investimento privado*, colocando-o no *protagonismo da estratégia do desenvolvimento*. Nada menos do que modificar três décadas de rentismo curto-prazista e deslocar capitais em larga escala para investimento de longo prazo em infraestrutura e diversificação industrial. Com isso, assegurar o crescimento do emprego, a geração de receitas tributárias e a redução da vulnerabilidade externa. (BASTOS, 2017, p. 18)

O novo arranjo da política econômica do governo Dilma Rousseff consistiu em substituir o modelo de crescimento puxado pelos salários (*wage-led*), ainda que mantivesse a política de valorização do salário mínimo, por um modelo de crescimento econômico calcado na expansão do setor industrial brasileiro no atendimento da demanda interna nacional, através de políticas de renúncia fiscal, e no aumento da competitividade das *commodities* brasileiras, via desvalorização cambial. O objetivo era fomentar o desenvolvimento econômico *para dentro*, mais próximo da base desenvolvimentista

---

<sup>30</sup> (...). Dilma had been Lula's personal choice to succeed him in the presidency, and in 2010 Lula became the first Brazilian presidente to serve two consecutive terms in office and then 'elect his sucessor' – a goal that had eluded his predecessor Cardoso in 2002. The transition from Lula to Dilma occurred in a contexto of unprecedented continuity. Thus, fairly or unfairly, virtually all of the outcomes of the Dilma government – achievements as well as failures – are likely to be judged against the benchmark of the Lula years (2003-2010).

latino-americana do que em relação ao novo-desenvolvimentismo adotado no governo Lula.

Para isso, a equipe econômica do governo Dilma Rousseff buscou limitar a discricionariedade do tripé econômico (BASTOS, 2017), em funcionamento desde junho de 1999. Contudo, implementar esta limitação no tripé macroeconômico poderia implicar me custos sociais e políticos ao governo. Bastos (2017, p. 10) explicita que,

Dado o mandato institucional explícito no “tripé macroeconômico”, o poder executivo sacramentado pelas urnas estará sempre sujeito à crítica (interna e externa ao aparelho de Estado) se a inflação se elevar e a reação do Banco Central não for a elevação de taxa de juros e a apreciação cambial, seguida de um esforço fiscal primário pelo Ministério da Fazenda para assegurar, com a austeridade dos cortes, a *credibilidade* da dívida pública perante os mercados financeiros. Nos momentos em que a inflação ameaça reduzir juros reais, o poder estrutural do capital financeiro implícito no Tripé é complementado por uma grande ofensiva ideológica nos órgãos de opinião pública, aumentando o custo político do governo caso não se submeta logo nem consiga explicar técnica e claramente os motivos do problema inflacionário para a população.

Em outras palavras, qualquer mau desempenho do tripé macroeconômico culminaria em uma pressão política e social que poderia desestabilizar o governo Dilma Rousseff, devido aos interesses do mercado financeiro na permanência do tripé (BASTOS, 2017). Contudo, a articulação política herdada de Lula, do governo anterior, permitiu que as alianças políticas já realizadas e a mobilização social do eleitorado que a elegera lhe garantiam credibilidade e confiança para a obtenção de resultados advindos de medidas alternativas, em relação ao governo anterior. De modo que o gradualismo da mudança de política econômica ocorreu em uma boa imagem institucional do governo.

O modelo econômico adotado pelo governo Dilma Rousseff se estabelece em alguns pontos econômicos, sociais e políticos. Primeiramente, a organização da burguesia interna brasileira em uma frente empresarial ampla permitiu que fossem direcionados projetos na área energética e de infraestrutura, de modo a reagir ao avanço global do capital estrangeiro (BASTOS, 2017). Ao mesmo tempo, os bancos públicos passariam a ter um papel ativo, executando políticas de desenvolvimento produtivo e de expansão do mercado interno, mantendo a concessão das linhas de crédito a classe média brasileira. Entretanto, haveriam alguns custos internos da adoção deste modelo.

O primeiro destes custos é em relação a uma possível alta da taxa de juros, em um cenário inicial de apreciação cambial e de alto custo de rolagem da dívida pública interna. A apreciação cambial impactaria sobre a competitividade da produção local de *commodities*, gerando vazamentos dos estímulos do crescimento do mercado interno

devido ao preço da moeda estrangeira, em relação ao real. Isto levaria a perda de novos elos das cadeias produtivas, direcionando o ganho de renda para o mercado externo (BASTOS, 2017), afetando sistematicamente na sustentabilidade do crescimento econômico brasileiro.

Outros dois pontos que podem ser nominados como custos internos da adoção do novo modelo econômico brasileiro são o custo da política monetária e o compromisso com as metas fiscais rígidas. A política monetária do tripé macroeconômico exigia a produção de superávit primário alto, para sustentar o uso da taxa de juros como mecanismo anti-inflacionário. Isto implicava em uma redução persistente do gasto público, impactando no gasto social, no investimento público e na oferta de subsídios ao investimento privado. De maneira que a consequência seria o baixo crescimento da infraestrutura social, em relação ao crescimento econômico nacional.

Em decorrência disto, o compromisso com as metas fiscais privilegiaria os interesses curto-prazistas (BASTOS, 2017) dos credores da dívida pública brasileira, blindando institucionalmente a política fiscal nacional. Por conta disso, o novo modelo econômico brasileiro, denominado de Nova Matriz Desenvolvimentista, precisaria romper, *em alguns pontos*, com as exigências do tripé macroeconômico, criando assim dois embates ideológico e econômico. O embate ideológico se daria entre o neoliberalismo com o desenvolvimentismo, enquanto o embate econômico seria entre o *mainstream* econômico frente a heterodoxia brasileira emergente. Dessa maneira, a ideia central do novo modelo econômico brasileiro consistia que,

(...), o governo propunha mudar a relação entre orçamento público e patrimônio privado, reduzindo transferências financeiras para portadores da dívida pública, mas aumentando transferências em subsídios (diretos e indiretos) para apoiar investimentos em formação de capital fixo. Com isso, o uso do espaço fiscal para subsídios aumentaria *vis-à-vis* o investimento público. O cerne do plano era, portanto, *mudar os preços relativos que induziam decisões de investimento privado*, colocando-o no *protagonismo da estratégia do desenvolvimento*. Nada menos do que modificar três décadas de rentismo curto-prazista e deslocar capitais em larga escala para investimento de longo prazo em infraestrutura e diversificação industrial. Com isso, assegurar o crescimento do emprego, a geração de receitas tributárias e a redução da vulnerabilidade externa. (BASTOS, 2017, p. 18)

O esforço fiscal da Nova Matriz Desenvolvimentista seria direcionado para o investimento produtivo privado, mudando o poder hegemônico do mercado financeiro para a burguesia industrial. A taxa de juros seria reduzida para diminuir a atratividade das aplicações em títulos públicos e o câmbio seria desvalorizado para aumentar a



competitividade internacional da produção local de *commodities*, auxiliando o mercado interno e as exportações brasileiras. Este movimento criaria um novo pacto entre o Estado brasileiro e a burguesia pelo desenvolvimento nacional, de modo que,

Além de mitigar o impacto inflacionário da depreciação cambial, a oferta de subsídios tributários e creditícios e a redução de preços administrados foram justificadas como meio de recuperar a competitividade que a apreciação cambial e o fortalecimento da “fábrica asiática” deprimira. Isso é evidente no Plano Brasil Maior, anunciado em agosto de 2011, que reforçaria os objetivos da NME. Ou seja, o custo de conter o impacto inflacionário da depreciação cambial e de reforçar a competitividade privada foi trazido para as contas públicas. (BASTOS, 2017, p. 21)

Deste modo, o primeiro ponto a ser exposto é o desempenho do setor industrial durante o primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014). Para estimular o crescimento industrial brasileiro, a equipe econômica fez uso do aumento do investimento público, materializado na expansão das linhas de crédito do BNDES para o setor produtivo e de subsídios concedidos pelo Governo Federal. No período de 2011 a 2014, como mostrado na Figura abaixo, o gasto com incentivos públicos ao setor industrial cresceu.

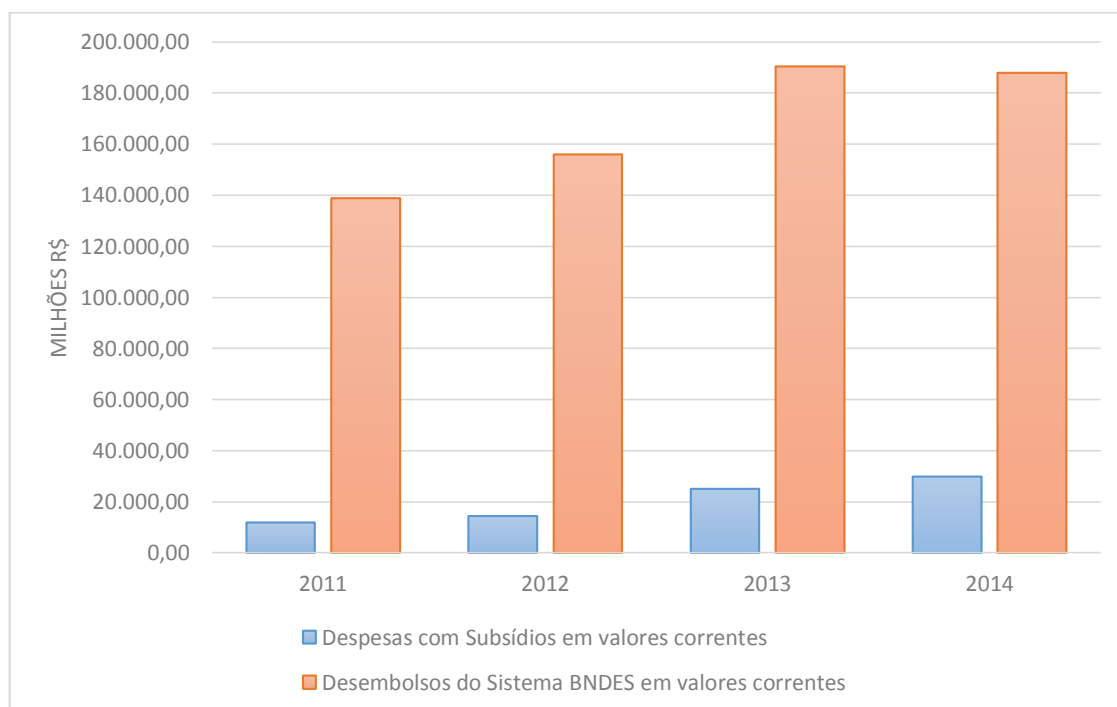


Gráfico 15 Evolução da despesa com subsídios do Governo Federal e dos desembolsos do BNDES em milhões de reais de 2011 a 2014

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

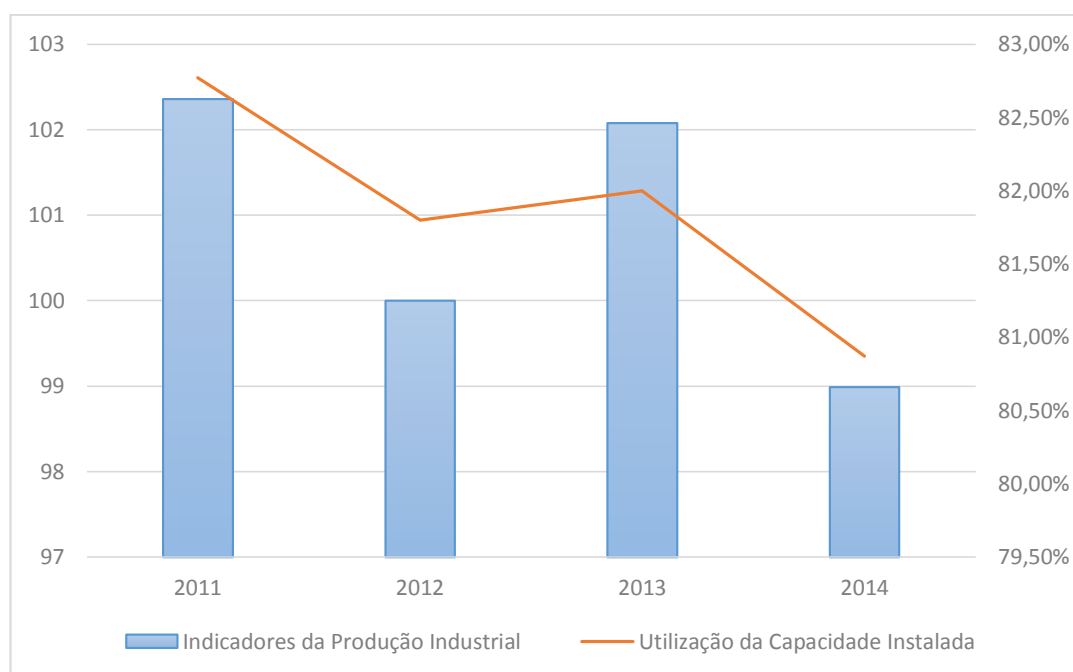


Gráfico 16 Evolução dos indicadores de produção industrial e da utilização da capacidade instalada da indústria entre 2011 a 2014

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

Contudo, como visto na Figura acima, o investimento no setor industrial não se materializou em crescimento da produção industrial, com um declínio da atividade no período de 2011 a 2014, indicando que o esforço em estimular o setor foi inócuo para a promoção do desenvolvimento econômico.

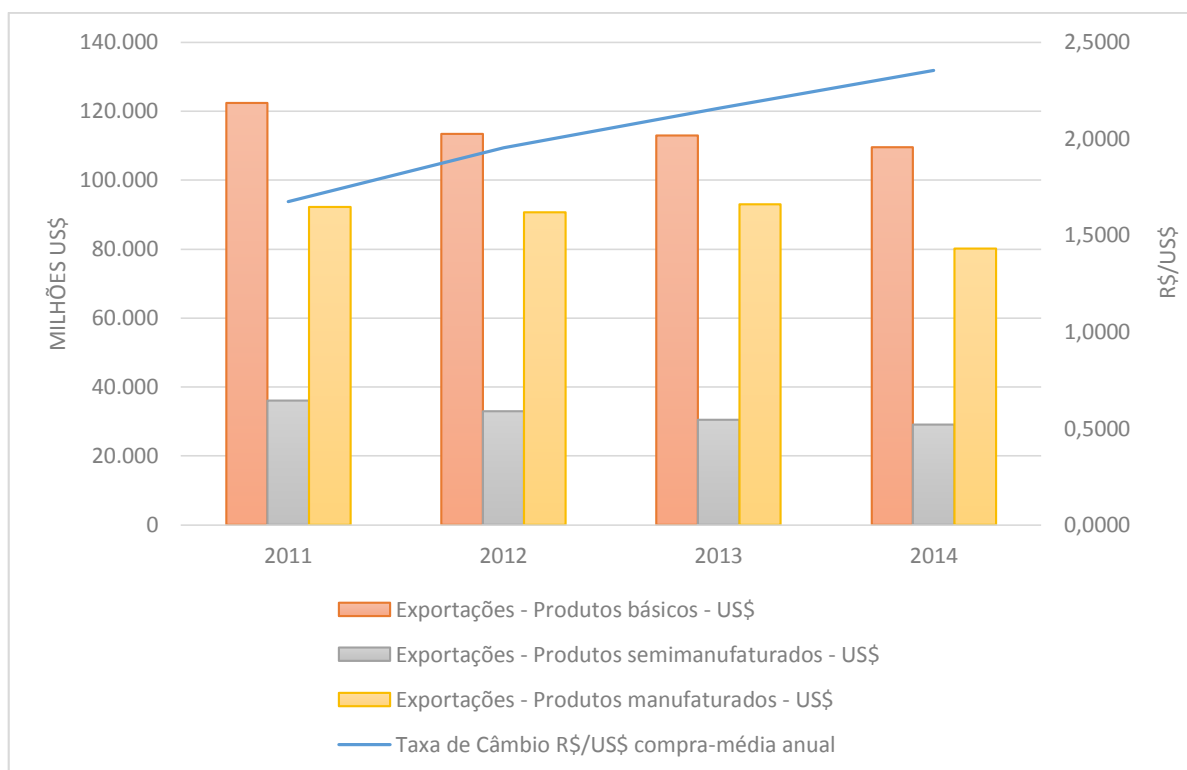


Gráfico 17 Evolução das exportações brasileiras e da taxa de câmbio entre 2011 a 2014

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN e Ipeadata

Seguindo a mesma tendência, as exportações brasileiras não lograram êxito no período de 2011 a 2014, mesmo com a desvalorização cambial no mesmo período, expresso na Figura acima. Há outros fatores que podem ser considerados, como a dinâmica do comércio internacional não ter sido favorável para a economia brasileira e a desaceleração da economia chinesa, contudo, não são aprofundados nesta dissertação. Somado a isto, a flexibilização do tripé macroeconômico impactou na retomada do crescimento da inflação (Figura 18) e da dívida pública brasileira (Figura 19).

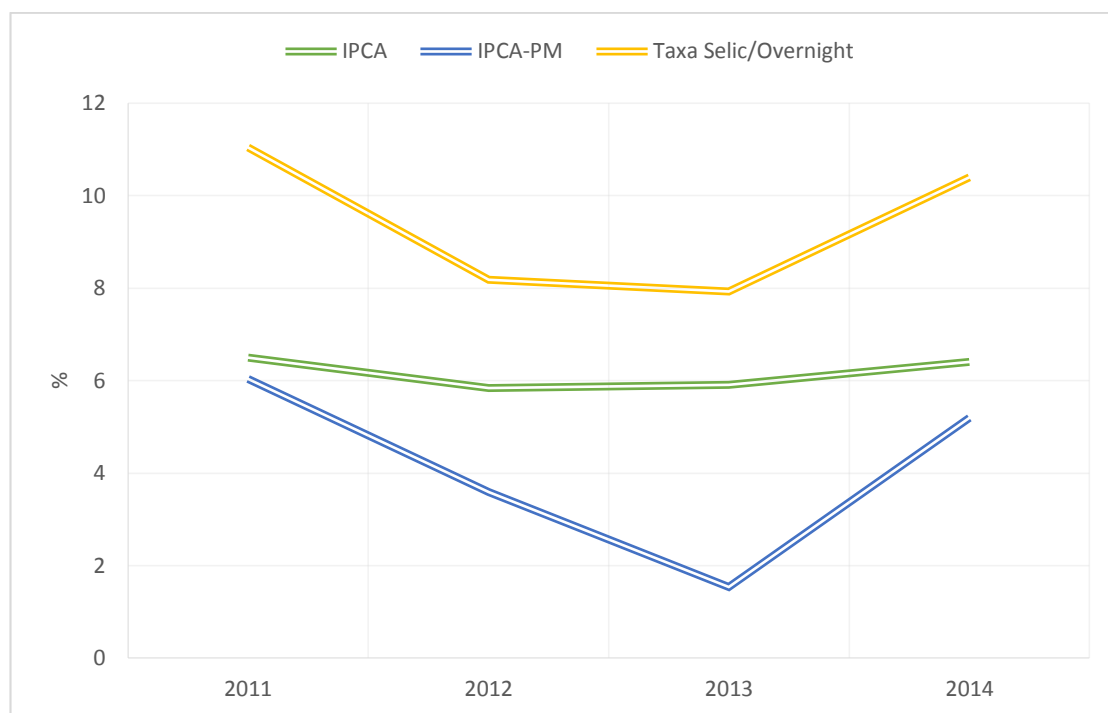


Gráfico 18 Evolução do IPCA, IPCA-PM e da Taxa Selic/Overnight de 2011 a 2014

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN e Ipeadata

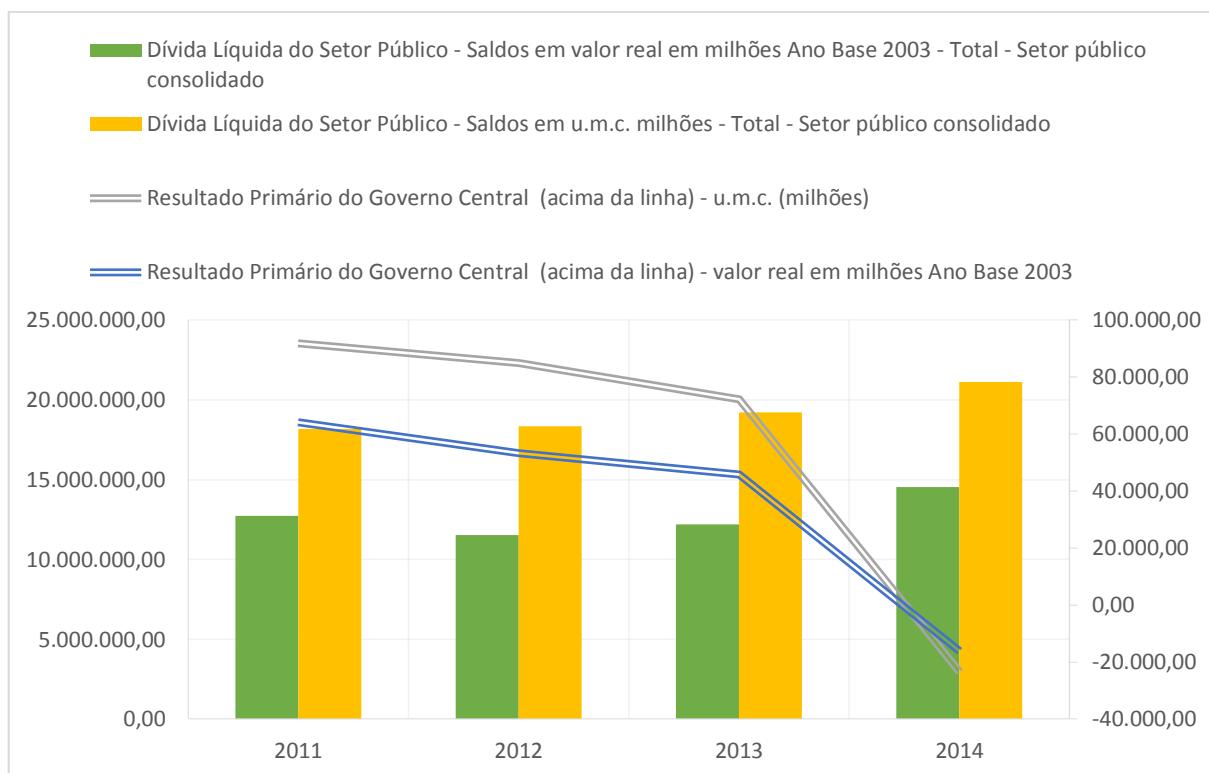


Gráfico 19 Evolução da Dívida Líquida do Setor Público e do Resultado Primário de 2011 a 2014

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

O esgotamento da Nova Matriz Desenvolvimentista entre o final de 2013 e o início de 2014 implicou em um processo de crise econômica e social que abalou a

governabilidade do governo Dilma Rousseff. Mesmo com a manutenção da política de valorização do salário mínimo (Figura 20), a renda média brasileira passou a ser comprometida pelo aumento do endividamento das famílias (Figura 21), com o perecimento do modelo de crescimento da renda via crédito bancário.

(...) o nível de endividamento e comprometimento da renda das famílias subiu, acompanhando o atendimento da demanda reprimida por bens de consumo duráveis, automóveis de passeio e, agora, terrenos e residências. Se o medo do desemprego levasse as famílias a desalavancar, ou seja, pagar dívidas ao invés de contratar novas, enquanto o medo da inadimplência e a elevação dos juros básicos levasse os bancos a cortar crédito pessoal, a reversão do ciclo de crédito para consumo e imóveis poderia ser grave. Isso não ocorreu em 2014, porém. A desaceleração cíclica de 2014 foi reforçada pelo impacto do ciclo de elevação de taxa de juros iniciado em abril de 2013 depois da elevação do estoque de dívidas com imóveis e bens duráveis, encarecendo suas rolagens. (BASTOS, 2017, p. 24 e 25)

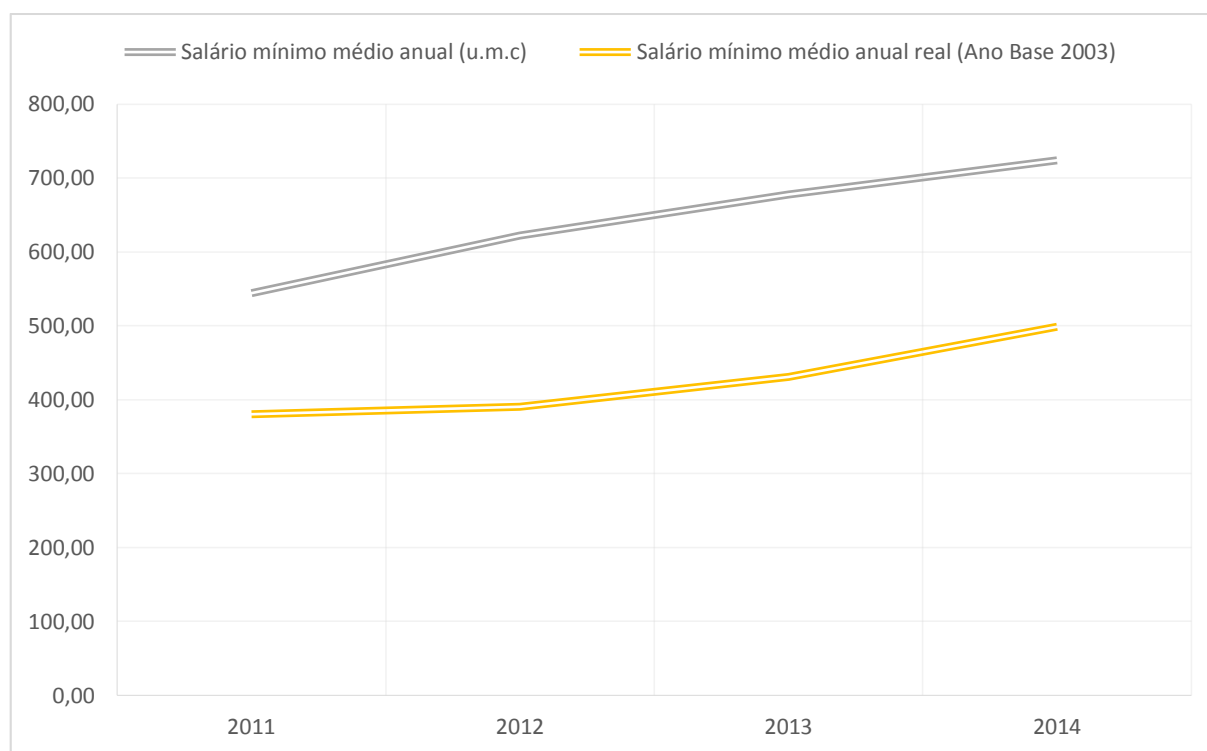


Gráfico 20 Evolução do salário mínimo entre 2011 a 2014

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

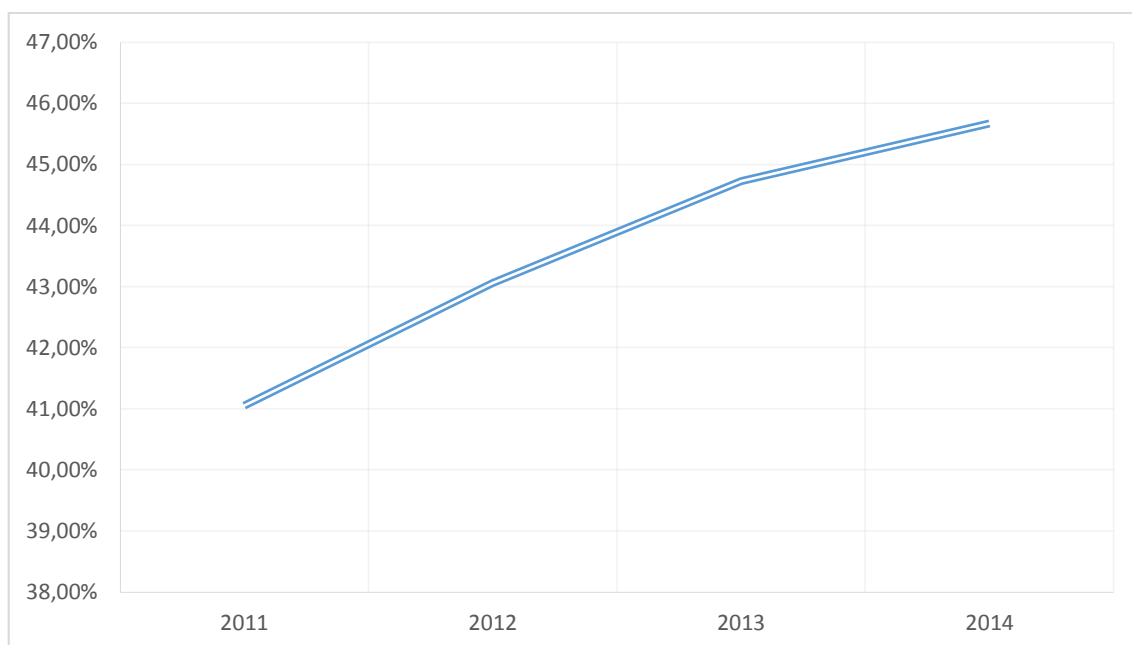


Gráfico 21 Evolução do Endividamento das famílias brasileiras de 2011 a 2014

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

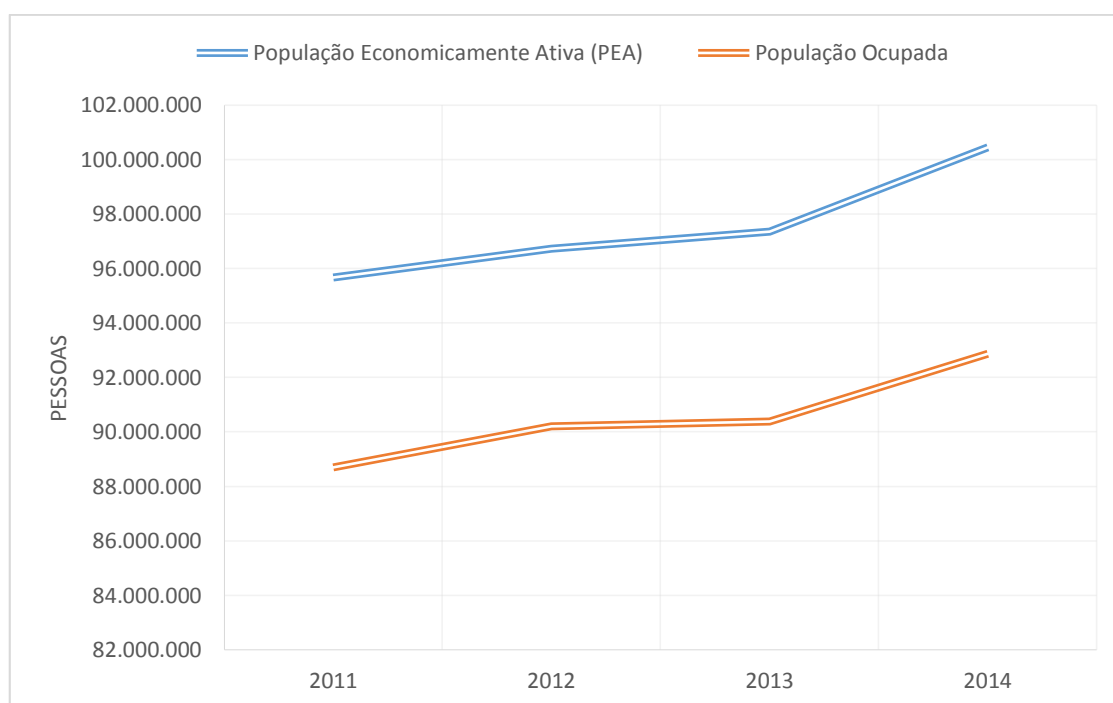


Gráfico 22 Evolução da População Economicamente Ativa (PEA) e da População Ocupada entre 2011 a 2014

Fonte: Ipeadata

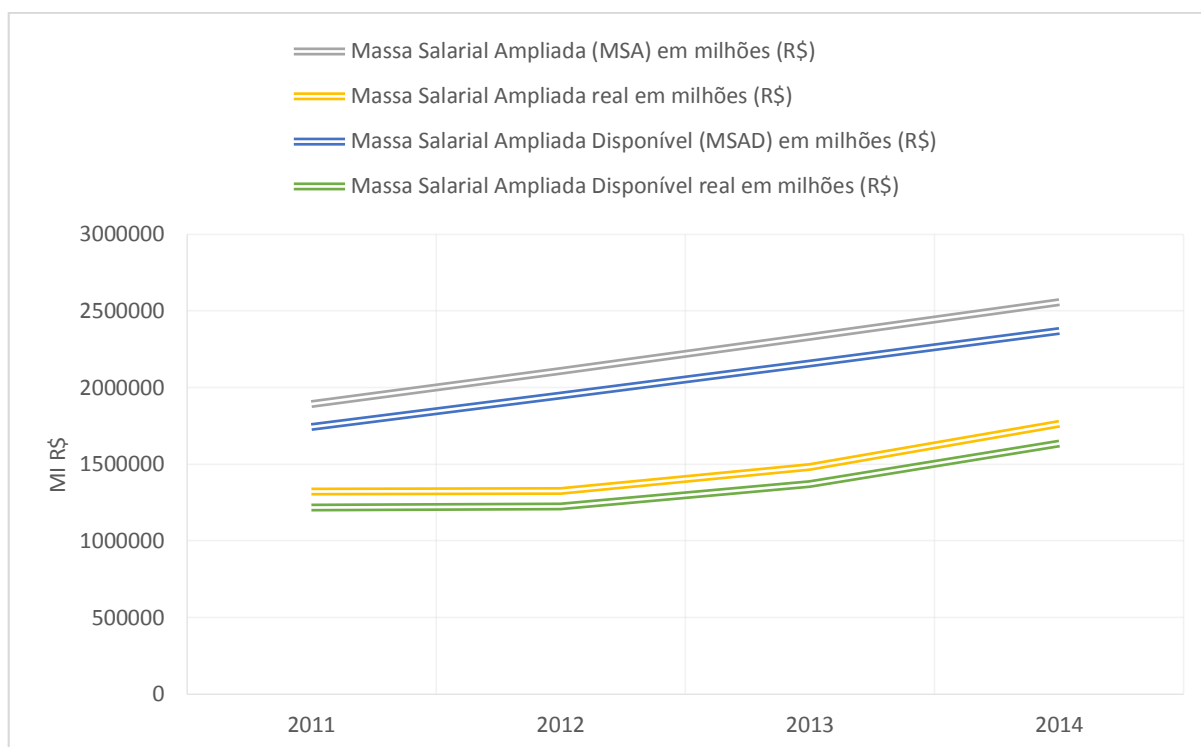


Gráfico 23 Evolução da MSA e da MSAD entre 2011 a 2014

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

Mesmo com o cenário crescente da inflação, o aumento do nível de emprego e da renda brasileira permitiu que o estoque monetário para consumo, a massa salarial, apresentasse crescimento no período, tanto em valores nominais quanto em valores reais, propiciando um certo grau de confiança em relação a população brasileira. Entretanto, as alianças políticas no período entraram em desgaste e colapso devido ao surgimento de casos de corrupção e de crimes políticos envolvendo a base parlamentar de apoio à Presidente Dilma Rousseff (BASTOS, 2017).

Desta maneira, o Brasil passa a viver, entre 2013 a 2014, um processo de cisão base política e social que legitimava a Nova Matriz Desenvolvimentista e a ideologia do desenvolvimento econômico que guiava o Brasil desde o início do governo Lula. As classes populares que alcançaram um patamar de renda e bem-estar social acima do que se encontravam no início de 2003 passaram a apoiar o governo Dilma Rousseff, e em contrapartida, a burguesia industrial e a elite política passou a culpar a, então, Presidente Dilma Rousseff pelo mau desempenho da economia brasileira. Além disto, a pressão do mercado financeiro pelo descumprimento das metas fiscais acirrou o processo de crise, de modo que Bastos (2017, p. 27) explicita que,

(...), a existência dos regimes de metas de inflação e de metas de *superavit* primário conferia um enorme poder estrutural para o capital financeiro. Se

eventualmente a inflação subisse e o Banco Central não elevasse a taxa de juros, era sujeito ao bombardeio midiático contra a suposta interferência política em sua autonomia operacional. Se eventualmente a arrecadação tributária desacelerasse e o gasto primário não seguisse a mesma direção, o governo era atacado por não cuidar da credibilidade da trajetória da dívida pública nem da própria inflação.

Com isso, o mercado passou a pressionar o Banco Central para que fosse elevada a taxa de juros, enquanto os dissidentes da base política passaram a pressionar a adoção de uma agenda econômica ortodoxa, visando a recuperação das contas públicas brasileiras. Este cenário perduraria durante todo ano de 2014, intensificado durante as eleições presidenciais de 2014. Sobre a pressão política para uma agenda econômica ortodoxa, Bastos (2017, p. 29) diz que,

A retórica neoliberal foi tão onipresente que parece ter contaminado expectativas inflacionárias, particularmente aquelas registradas no boletim Focus do BC junto aos analistas de mercado financeiro que, aparentemente, estavam dedicados à arte do “pragmatismo sob coação”.

Nos meses que antecederam as eleições presidenciais de 2014, o acirramento das tensões políticas foram agravados devidos a estruturação de um bloco político-econômico de inspiração neoliberal. A burguesia empresarial, que antes seria chave para o crescimento econômico nacional, passou a apresentar passividade em relação a uma alta da taxa de juros, que eventualmente poderiam estrangular os seus planos de investimentos. O motivo, na visão de Bresser-Pereira (2013, p. 26) é que parte do empresariado nacional se transformou em rentista, deixando de aplicar seus recursos nas atividades produtivas e passando a buscar ganhos na especulação financeira. Para Bresser-Pereira (2013, p. 26 e 27) a razão disto ocorrer é porque,

No Brasil, as elites brasileiras, inclusive seus empresários, vivem uma constante ambiguidade – uma ambiguidade que as elites dos países asiáticos, por exemplo, não tem. Em alguns momentos, identificam-se com um nacionalismo democrático, em outros, tornam-se liberais e dependentes.

Outras razões em relação a estruturação deste bloco político-econômico (BASTOS, 2017) foram a necessidade de barrar o avanço político da Presidente Dilma Rousseff que, durante os meses que antecederam as eleições presidenciais de 2014, criticava a posição dos bancos comerciais em relação ao processo de endividamento das famílias e que a burguesia industrial brasileira tinha acesso a fundos líquidos e linhas de crédito público subsidiadas, estes alheios aos juros dos bancos comerciais. Contudo, para tentar reunificar o bloco político de apoio, a equipe econômica do governo Dilma Rousseff passa a ceder e eleva os juros durante o ano de 2014. Diante de uma perspectiva política,



(...), a elevação de juros significava um recuo cujo cálculo parecia ser o de mitigar o ataque dos interesses rentistas e seus representantes ideológicos. É nesse momento que o governo começa a tentar recompor o amplo bloco no poder manobrado por Lula, o que será reforçado em 2015. Isso traria novas contradições. Por um lado, a busca de governabilidade do bloco no poder pode prejudicar a popularidade do governo, contradição esta que também será reforçada em 2015. Por outro lado, isso implica reativar o bolsa-rentista sem desativar (a até ampliar) o bolsa-empresário, o que poderia, no futuro, criar problemas para o financiamento do Bolsa Família e do gasto social. (BASTOS, 2017, p. 30)

A tentativa de recompor o bloco político, reunindo novamente o empresariado nacional, os interesses do mercado financeiro e a permanência da base social popular criou um antagonismo político-ideológico que intensificou ainda mais as tensões no bloco de poder. O empresariado passou a atacar a política de valorização do salário mínimo, com a justificativa que o aumento do salário mínimo onera os custos das empresas, dificultando a expansão do setor e inviabilizando a criação de novos empregos. Na interpretação de Bastos (2017, p. 32), a burguesia industrial brasileira tentava comprimir os salários dos trabalhadores para compensar a redução da margem operacional e dos resultados advindos da pressão concorrencial global e de custos que não estão vinculados à produção, tais como alugueis, fretes, seguros e etc., que estavam atrelados ao dólar.

O autor prossegue que os salários e a estrutura tributária brasileira são as duas maiores reivindicações do empresariado nacional, sendo usados como mulas para esconder seu péssimo desempenho produtivo. Neste cenário, as eleições presidenciais de 2014 se delineiam entre dois candidatos diametralmente opostos. De um lado, havia a, então, Presidente Dilma Rousseff buscando a reeleição com um programa de governo que prometia continuar com a experiência desenvolvimentista, e de outro, o, então, Senador Aécio Neves que tinha como programa de governo a adoção de uma agenda econômica ortodoxa, pautado retomada da austeridade fiscal.

Porém, a base social popular de apoio ao governo Dilma Rousseff passou a sofrer constantes pressões e revoltas que segregavam ainda mais a sociedade brasileira. A redução gradual das desigualdades sociais, com o aumento da mão de obra qualificada, devido ao aumento do acesso à educação superior, e o desenvolvimento da infraestrutura urbana garantia uma grande massa popular de apoio, contudo, a classe média que não era beneficiada diretamente com as políticas sociais passou a sentir-se imprensada, culpando o governo de serem populistas e usarem as políticas sociais como políticas demagógicas que compravam apoio popular com os impostos pagos pela classe média. Bastos (2017) argumenta que o aumento do custo dos serviços privados e o avanço das classes baixas

ao patamar da classe média sinalizava um certo populismo de direita, resultante do atual cenário brasileiro.

Mesmo com esse cenário, Dilma Rousseff é reeleita em 2014 para o cargo de Presidente da República. Bastos (2017, p. 45) alega que mesmo com as pressões e o baixo crescimento econômico, a mobilização social e eleitoral foram capazes de mostrar força nas urnas e a reelegeram com base na manutenção do programa desenvolvimentista que vinha sendo implementado pela Nova Matriz desde 2011. Contudo, a pressão do mercado e da elite política não viabilizou a implementação do programa de governo que foi reeleito na campanha presidencial de 2014. Logo após as eleições, a Presidente Dilma Rousseff tomou algumas medidas, como aumento das metas fiscais e a nomeação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, de cunho neoliberal para tentar reaver o bloco político.

O cálculo das viradas para a direita de governos de centro-esquerda é sempre o de que seus apoiadores à esquerda não têm para onde correrem no curto prazo, mas que a reviravolta é capaz de desarmar a escalada de hostilidade à direita até que, em médio prazo, o crescimento seja retomado. Um governo de esquerda reformista não pode governar o capitalismo contra uma unificação da burguesia, ou seja, sem dividi-la, e tende a cair caso a unificação ocorra e ele não esteja fortemente enraizado socialmente. (BASTOS, 2017, p. 45)

A nomeação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, além de indicar a retomada gradual de uma política econômica neoliberal, tentava trazer de volta a burguesia bancária que a Presidente Dilma Rousseff criticara durante o processo eleitoral. O novo Ministro da Fazenda anunciou um pacote econômico (BASTOS, 2017) que consistia em um ajuste fiscal, redução dos salários reais, com o argumento que o desemprego estava abaixo da taxa natural, e o ajuste dos preços relativos, desvalorizando o câmbio para melhorar o saldo comercial e reajustando os preços administrados. O novo pacote econômico pouco surtiu efeito e ainda minou parte do apoio social que a Presidente Dilma Rousseff tinha perante ao eleitorado.

(...), o ajuste fiscal teve efeito oposto ao esperado também no que tange ao apoio empresarial. Os que acreditavam na sua viabilidade em uma recessão se frustravam com o déficit e exigiam ainda mais cortes. Os que pediam cortes talvez não soubessem que eles contribuíam para a queda de sua própria renda, e seu descontentamento com o governo também aumentava à medida que a renda caía. Assim, o segundo governo Dilma Rousseff incorreu no custo político de executar a agenda empresarial e conservadora sem, com isso, porém, recriar o amplo apoio empresarial gozado no início do primeiro mandato. Ao contrário, o resultado da virada de política econômica foi aprofundar a perda de lucratividade e o descontentamento empresarial, e também detonar uma grande perda de popularidade inclusive em sua base de apoio tradicional. (BASTOS, 2017, p. 49)

O ano de 2015, o primeiro do segundo governo, fora marcado pela perda de parte do apoio popular e pela crise política e, agora, institucional devido ao avanço da Operação Lava Jato, que acusava parlamentares de crimes de corrupção. O fraco desempenho econômico ao longo de 2015 fez com que o governo Dilma Rousseff fosse perdendo cada vez mais forças, a medida que os meses avançavam. No início de 2016, a Presidente Dilma Rousseff é acusada de crimes fiscais e sofre o processo de *impeachment*, sendo afastada em definitivo em 31 de agosto de 2016. Seu governo foi marcado pela mudança do rumo do desenvolvimento econômico, com a adoção de um novo modelo econômico, denominado de Nova Matriz Desenvolvimentista.

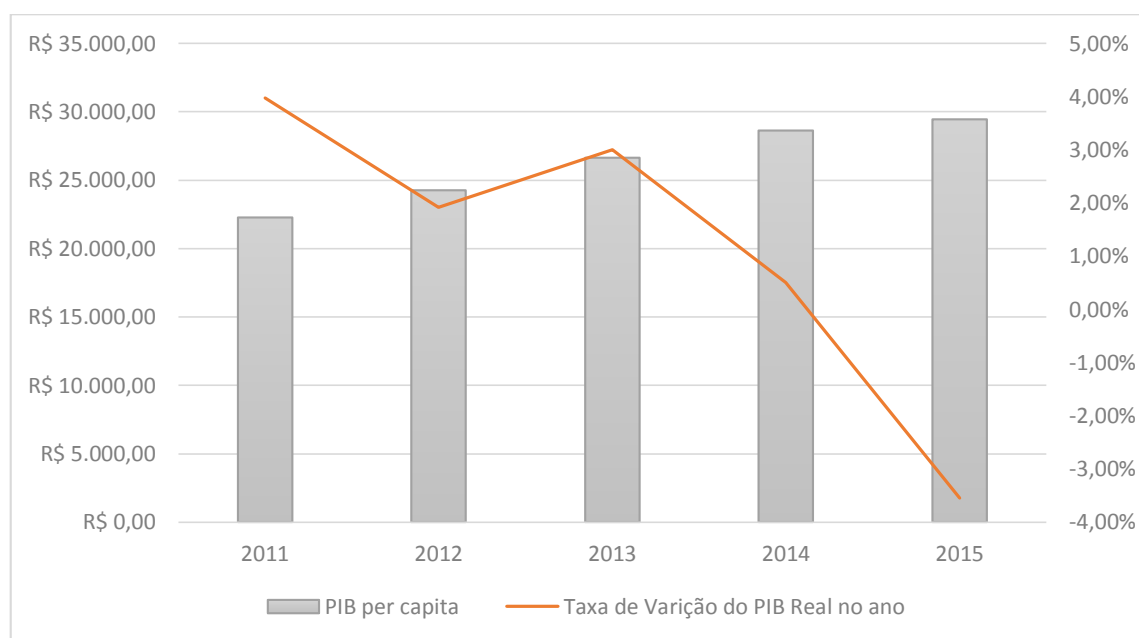


Gráfico 24 Evolução do PIB *per capita* e da taxa de variação real do PIB de 2011 a 2015

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

Após o fim do processo de *impeachment*, assume o Vice-Presidente da República, Michel Temer, para continuar o mandato até o final de 2018 e dar prosseguimento a retomada do crescimento econômico brasileiro, pauta principal que foi levantada após o fim do *impeachment* de Dilma Rousseff.

#### 4.2.3 O INTERREGNO GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018)

Do latim *interregnum*, o significado remonta a ideia do tempo decorrido entre a morte de um rei e a eleição de um novo, na qual neste intervalo, os governos ficavam sem um substituto imediato. O período do governo Michel Temer, do fim do processo de *impeachment* até o final do mandato, foi marcado pela sensação de um período interregno. O, até então, Vice-Presidente Michel Temer estava no cargo desde 2011 e sua posição no

governo advinha da articulação política montada por Lula para garantir o apoio do PMDB a sua sucessora, Dilma Rousseff.

Em um cenário de crise econômica, política, social e institucional, o Presidente Michel Temer articula com a sua equipe econômica medidas para retomar o crescimento econômico brasileiro, bem como reagrupar a base política que fora deteriorada nos últimos anos do governo Dilma Rousseff. Contudo, o cenário econômico, político e social foi marcado por um processo de fim definitivo da experiência desenvolvimentista e da mobilização popular em torno de um projeto político e econômico de cunho conservador, neoliberal e nacionalista. Consegue, em seu governo reduzir a inflação e manter o nível da atividade econômica estável.

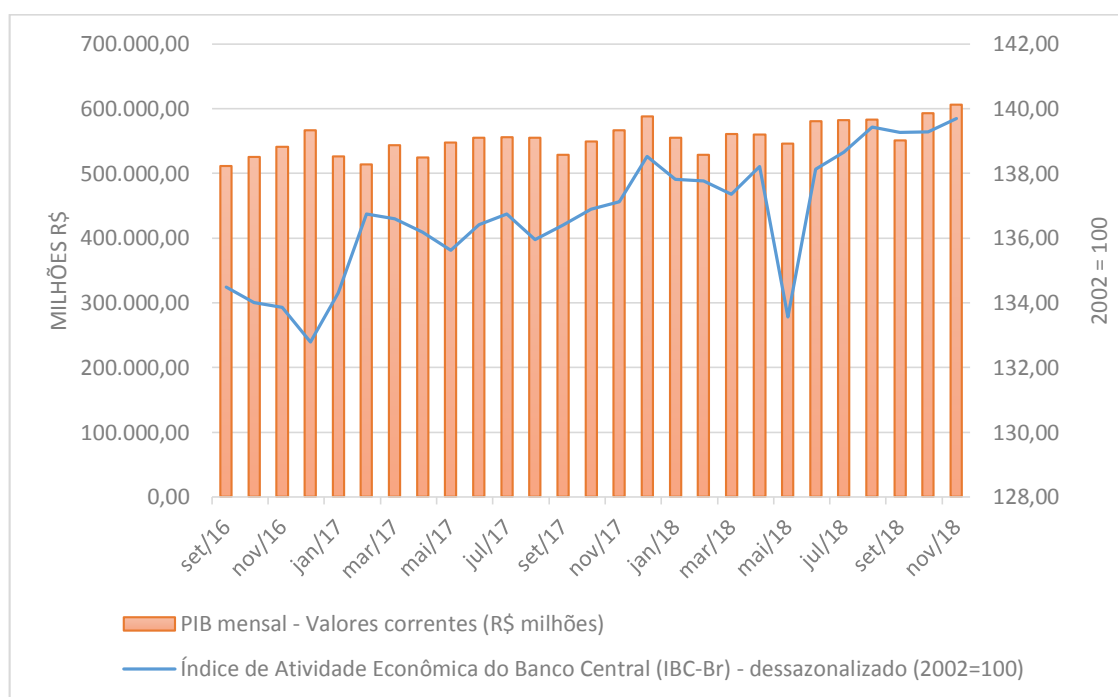


Gráfico 25 Índice de atividade econômica e PIB mensal de setembro de 2016 a novembro de 2018

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN

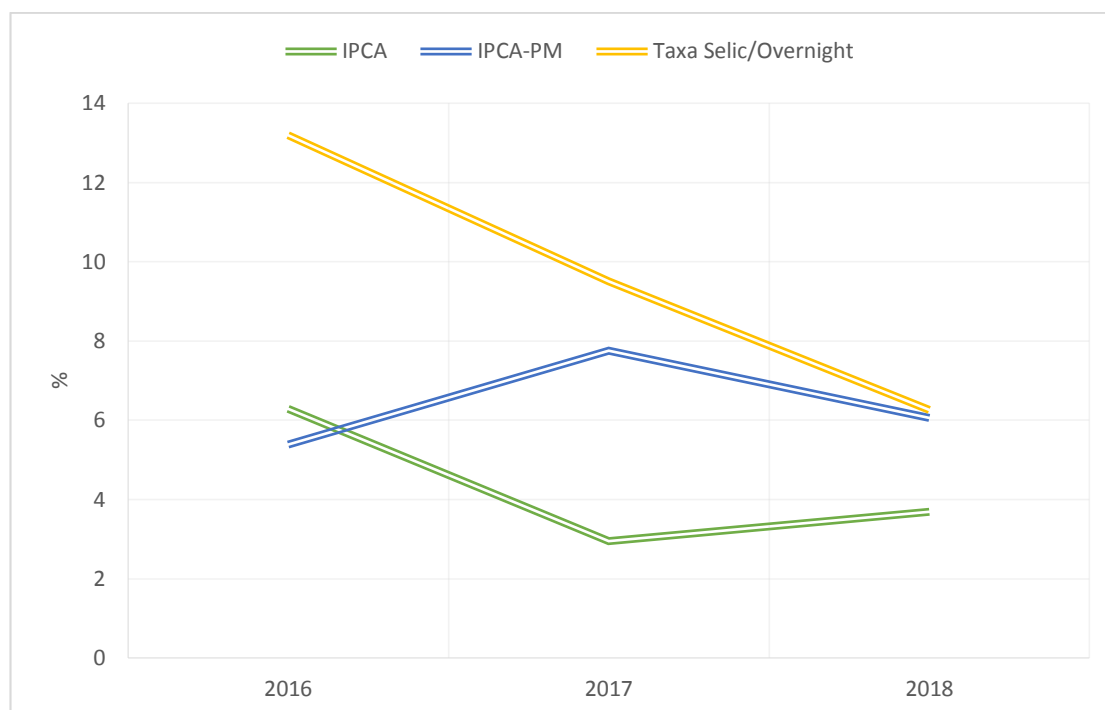


Gráfico 26 Evolução do IPCA, IPCA-PM e da Taxa Selic/Overnight de 2016 a 2018

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Séries Temporais – SGS/BACEN e Ipeadata

Em seu governo, pautas como a Reforma da Previdência Social e a Reforma Trabalhista foram colocadas em evidência com a finalidade de melhorar a saúde financeira das contas do setor público e incentivar a criação de novos postos de trabalho, retomando assim o crescimento econômico nacional. Enquanto a Reforma da Previdência Social não conseguiu aprovação, no ano de 2017 foi aprovada a Reforma Trabalhista, atendendo demandas do setor empresarial que visavam a redução dos custos nas folhas de pagamento com pessoal. Além disto, um novo programa de privatizações capitaneados pela Secretaria Especial do Programa de Parceria de Investimentos, criado pela Lei nº 13.334 de 2016, fora lançado para vender os ativos do Estado brasileiro.

Gradativamente, no decorrer do governo Michel Temer, o modelo desenvolvimentista desmontou em um cenário de instabilidade econômico-política. A pressão pela adoção de mais medidas econômicas de cunho neoliberal, somado as pressões sociais em meio ao descrédito com as instituições sociais e políticas aceleraram o avanço do populismo de direita, manifestado nas eleições presidenciais de 2018, com a candidatura do Deputado Federal Jair Bolsonaro para o cargo de Presidente da República.

Com a eleição de Jair Bolsonaro para o cargo de Presidente da República, a experiência desenvolvimentista brasileira se encerra por definitivo e passa-se a vislumbrar um cenário político e econômico de retomada do neoliberalismo, sob a égide de um governo nacionalista e conservador. Uma vez encerrada a experiência desenvolvimentista brasileira, faz-se seu balanço sob a perspectiva da ideologia do desenvolvimento nacional entre 2003 a 2018.

#### **4.2.4 A IDEOLOGIA DO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO A PARTIR DE 2003**

Exposto o período desenvolvimentista brasileiro no século XXI, esta subseção se propõe a fazer um balanço da experiência brasileira sob a ótica da ideologia do desenvolvimento e como este foi importante para o início, o auge, o declínio e o fim do desenvolvimentismo no Brasil. O contexto histórico da experiência desenvolvimentista brasileira no século XXI é ligado a ascensão e a decadência dos governos de centro-esquerda na América Latina, principalmente, e no mundo que viam a necessidade de ajustar os novos padrões de crescimento econômico as demandas sociais. A presença da ideologia no desenvolvimento é justificada porque,

O capitalismo não é apenas uma realidade econômica. Ele é também, e acima de tudo, uma complexa realidade sociocultural, em cuja formação e evolução histórica concorreram vários fatores extra-econômicos (do direito e do Estado Nacional à filosofia, à religião, à ciência e à tecnologia). (FERNANDES, 2008, p. 23)

No contexto brasileiro, a complexa realidade do desenvolvimento econômico está associada ao imaginário do processo de modernização social desde a formação do Estado Nacional. A emancipação política envolveu o conceito de modernização social como uma forma de recriar e matizar os laços que as ex-colônias deveriam ter em relação as antigas metrópoles (FERNANDES, 2008). Ter a imagem que as instituições, os valores e a estrutura social europeia como referência de modernização fez com que se reconfigurasse um cenário de dependência periférica nos países da América Latina. Esta condição de subdesenvolvimento prévio explica como que as estruturas políticas nacionais tendem a se relacionar com o desenvolvimento econômico.

Objetiva-se, a partir desse ponto, uma necessidade em trabalhar uma formulação teórica própria para a análise do desenvolvimento e do subdesenvolvimento sob o viés sociológico. Fernandes (2008) intenta a elaboração de um modelo sociológico que esmiuçasse a sociedade dentro deste contexto. Entende, o autor que,

O ponto central para a caracterização sociológica das classes sociais em sociedades subdesenvolvidas está, naturalmente, no modo pelo qual os processos de estratificação social se vinculam com a ordem econômica, criada pela existência de uma economia de mercado de bases capitalistas. Em regra, as descrições e as explicações sociológicas pressupõem um modelo ideal, que poderíamos designar como *linear*, do qual o protótipo é fornecido pelo capitalismo competitivo, na forma em que ele se constituiu em conexão com a revolução comercial e industrial na Inglaterra. (FERNANDES, 2008, p. 33)

Ou seja, a sociedade subdesenvolvida assume o modelo capitalista advindo da revolução industrial inglesa e a partir dele organiza e estrutura as relações dentro de um modelo capitalista, organizando e classificando os indivíduos sociais em meio a sua relação com o capitalismo. De modo que a elite agrária remanescente do período colonial se mantém como a representante do poder político e econômico, assumindo a lacuna deixada pelas antigas metrópoles e o grosso da sociedade colonial se torna a base econômica dos Estados que emergem no processo de independência da América Latina. Uma vez que as sociedades subdesenvolvidas na América Latina pudessem recriar as condições de modernização que ocorreram nas sociedades europeias, o subdesenvolvimento seria superado, caracterizando um momento de equilíbrio na região (FERNANDES, 2008, p. 33).

Contudo, na América Latina, não houve a recriação das condições de modernização da mesma maneira que houveram nas sociedades europeias durante a revolução industrial. A ocupação da elite agrária na esfera política e econômica, reproduzindo o modelo primário-exportador, fez com que o processo de independência política culminasse em uma extensão e fortalecimento da dominação colonial (FERNANDES, 2008, p. 33), criando uma estrutura econômica dual. Passa-se a coexistir um modelo de economia de mercado capitalista polarizada, com um complexo primário-exportador direcionando a modernização ao seu redor e com o restante do território dentro de um sistema de atraso econômico e social.

Essa estrutura passa a ser alicerçada na especialização do mercado, com a exportação de produtos primários, intentando a integração com o mercado capitalista internacional, ao mesmo tempo que é subsidiária e dependente, reproduzindo as aplicações do excedente econômico das sociedades desenvolvidas (FERNANDES, 2008, p. 36 e 37). Deste modo, o capitalismo, em nível global, consegue manter a sua propagação ao explorar o complexo subdesenvolvido dualista, tratando-se de América Latina a partir da independência política. Esta reflexão engendrada pelo autor correlaciona-se com o processo de desenvolvimento econômico, que se iniciaria na

América Latina no século XX, como uma visão alternativa da explicação do desenvolvimento como fenômeno ao analisar sua influência na construção da sociedade de classes nas regiões subdesenvolvidas.

A estratificação social e a inter-relação entre as classes no exercício do domínio político e econômico são distintas no subdesenvolvimento, em comparação com as economias desenvolvidas. O progresso histórico que culminou na revolução industrial fora saltado e a presença das relações de dependência com as economias desenvolvidas só acirrou, na presença do desenvolvimento econômico, o conflito de classes entre as elites. No que tange a ideologia do desenvolvimento, este atrito entre as elites torna o Estado desenvolvimentista epicentro de conflitos de interesses, na qual travam o rompimento das pré-condições de subdesenvolvimento.

Tais conflitos tornam a base social de sustentação do desenvolvimento (PINTO, 1960) instável e de pouca legitimidade popular. Por conta disto, Pinto (1960) explica que é necessário que o desenvolvimento provenha das classes populares e que estas emergjam como elites que vão guiar o rumo do desenvolvimento econômico. Para o autor, enquanto houver a presença das relações de dependência com as economias desenvolvidas e a heterogeneidade na base social e política de apoio ao desenvolvimento, a ideologia que o cerca não será amplamente arraigada no ideário nacional. Esta fenomenologia do desenvolvimento se repete ao tratar da experiência brasileira. Contudo, no Brasil, há um agravante em particular quando se trata da burguesia industrial.

(...), a burguesia industrial brasileira constituiu-se como camada social muito rapidamente. Resultou da superposição e diferenciação de grupos e segmentos sociais cuja “tradição industrial”, no melhor dos casos, não data de época remota: duas gerações de industriais constituem a média entre os “industriais de tradição”. É comum ver até hoje grandes empresas controladas pelos fundadores. Assim, da mesma forma que a inexistência de uma “tradição proletária” dificulta a orientação do comportamento operário por valores compatíveis com a situação de classe, a origem não-industrial recente dos industriais brasileiros dificulta que se orientem como empresários e que atuem como classe. Muito comumente as formas de consciência, ação e definição de objetivos políticos, econômicos ou sociais que são encontradas na burguesia industrial discrepam do que corresponderia a seus interesses efetivos de classe. (CARDOSO, 1964, p. 160)<sup>31</sup>

A explicação de Cardoso (1964) sobre a formação da burguesia industrial brasileira como classe é imprescindível para o balanço da experiência brasileira, a partir de 2003, na perspectiva da ideologia do desenvolvimento. A sociedade de classes no processo de

---

<sup>31</sup> Transcrito do original.



subdesenvolvimento exposto por Fernandes (2008), demonstra o impacto da relação de dependência das economias desenvolvidas com a América Latina e como a estratificação social permanece ligada ao contexto histórico do colonialismo nos países latino-americanos. As circunstâncias da emergência da burguesia industrial na região mantém esta relação de dependência e pode ser observado como uma explicação alternativa para o processo de industrialização através da substituição de importações.

Adquirir tecnologia obsoleta dos países europeus e dos Estados Unidos para iniciar o processo de industrialização pode ser perfeitamente interpretado como uma forma de subdesenvolvimento da burguesia industrial que não se enxerga como empresária e deseja muito mais ser uma burguesia industrial nos mesmos padrões da burguesia industrial dos países desenvolvidos do que necessariamente buscar autonomia e independência produtiva. Como classe, arquiteta-se mais como cópia infiel da burguesia europeia e norte-americana e isto reflete-se na sua posição como classe no Brasil. Deste modo, ao pleitear demandas junto ao Estado brasileiro, a burguesia industrial tende-se a aproximar mais do real centro de poder econômico e político do que impor-se como classe.

(...). No Brasil, essas condições objetivas, que estão suscitando um esforço correlato de criação intelectual, consistem principalmente no conjunto de transformações da infra-estrutura que levam o país à superação do caráter reflexo de sua economia. Desde que nele se configurou um processo de industrialização em alto nível capitalista, converteu-se o espaço nacional num âmbito em que se verifica um processo mediante o qual o povo brasileiro se esforça em apropriar-se de sua circunstância, combinando racionalmente os fatores que dispõe. O imperativo do desenvolvimento suscitou a consciência crítica. (RAMOS, 1996, p. 46)

Ao passo que, objetivamente, a burguesia industrial busca dispor condições externas para sua concretização, o processo de conscientização crítica da mesma como classe corresponde a transformação do meio social e político de modo imperativo consecutivamente a ideia do desenvolvimento econômico. Em outras palavras, assume-se a posição da consciência coletiva em sua raiz crítica (RAMOS, 1996) ao mesmo tempo em que se coloca periféricamente aos centros de poder hegemônico mundial, de forma a se ver nacionalmente como centro de poder e internacionalmente como um subproduto das relações periféricas de controle político, social e econômico. Desde modo, a ideologia do desenvolvimento que deveria ser construída através de um processo de emancipação da consciência coletiva das classes nacionais passa a ser implantada através do posicionamento de uma classe ou do bloco de poder hegemônico, que intentem a consciência coletiva do desenvolvimento através de sua posição crítica do entendimento do fenômeno desenvolvimentista.

O que é elucidado a partir desta dinâmica é a promoção de um processo de desenvolvimento de natureza hegemônica que visa discutir junto as classes populares um projeto integrado e amplo de desenvolvimento econômico e social, sem que estas classes participem ativamente do processo, ainda que seja inculcado na consciência popular o ideário de que tal projeto atenda as demandas sociais. Desta maneira, a ideologia do desenvolvimento aqui arquitetada reafirma o conceito marxiano de *falsa consciência*, pois consecutivamente retroalimenta a visão política, econômica e social da burguesia e de seu bloco de poder, lançando medidas e políticas que põem em prática tanto ações que transformem a realidade social em favor das classes populares, quanto planos que buscam manter o controle social, político e econômico do bloco de poder. Nesse molde, não só a burguesia industrial mas toda a ideia de burguesia como classe ou elite social passa a funcionar nestas medidas.

Na experiência brasileira, isto é observado ao longo das ações de política econômica que visavam a promoção do desenvolvimento econômico. O bom desempenho da economia brasileira e a estabilidade social e política atrelada a ela jamais esteve alicerçado no desenvolvimento do setor industrial e, sim, na permanência da política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O estímulo a atividade produtiva como estratégia era secundário e a base social e política de apoio ao desenvolvimentismo brasileiro, ainda que a mobilização popular fosse relevante para tal consecução, era calcada no atendimento das demandas do mercado financeiro, na manutenção da política anti-inflacionária via taxa de juros.

Como demonstrado nas subseções anteriores, no decorrer da mudança de rumos do desenvolvimentismo, passando a direcionar os recursos para o setor industrial brasileiro e não para especulação financeira, além do mau resultado, a burguesia industrial passou a reivindicar mudanças e medidas que na prática foram contraproducentes para si, como classe. Não ter o vislumbre e o pensamento autônomo de que poderiam ser responsáveis pelo crescimento, e quiçá pelo desenvolvimento, econômico, a aproximou do neoliberalismo, passando a figurar como oposição a quem estimulou-a produtivamente. A burguesia industrial brasileira é uma classe heterogênea e isto favoreceu a formação de um bloco social e político do desenvolvimentismo brasileiro contemporâneo, aglutinando demais segmentos classistas em prol do controle do Estado e do desenvolvimento brasileiro.

Castelo (2012) explicita que a construção do desenvolvimentismo brasileiro fora possível ao tomar dois rumos simultâneos. O primeiro consistia na penetração da ideologia do desenvolvimento nos aparelhos de Estado brasileiros, se utilizando da realidade a ser inculcada na sociedade brasileira para a produção de extensos estudos, modelos e teorias sobre desenvolvimento econômico aplicado ao Brasil. O uso da burocracia estatal para isto favoreceu com que as políticas econômicas e públicas se orientassem em torno de uma ideologia já engendrada dentro do escopo tecnocrata do Estado brasileiro, citando o autor (CASTELO, 2012, p. 627) o papel do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), na direção de Márcio Pochmann, com o fomento de publicações sobre desenvolvimento econômico e o Brasil.

O autor prossegue que o outro rumo tomado foi a formação do bloco político e social do desenvolvimentismo. Aproveitando que a burguesia industrial não apresentava um certo grau de homogeneidade, explicado em seu processo de formação como classe social (CARDOSO, 1964), reuniu-se todas as classes dominantes em torno de um pacto político que permitiu a governabilidade do Governo Federal a partir de Lula. Sobre o pacto, Castelo (2012, p. 627) diz que,

(...), o pacto foi selado com as novas e antigas classes dominantes (capital financeiro e suas novas frações rentistas e o *agrobusiness*) que participam do bloco de poder em posições de destaque, como a presidência do Banco Central, ministérios e autarquias, para garantir a governabilidade do país conforme a lógica dos dirigentes do PT.

Deste modo, o mais relevante para a estabilidade política da experiência desenvolvimentista brasileira fora o bloco político que, necessariamente, o desempenho econômico brasileiro e isto pode ser evidenciado com a mudança de rumo do governo Dilma Rousseff em relação ao governo Lula. Ao tentar propor um modelo de desenvolvimento econômico que se aproximava da construção teórica de desenvolvimento econômico, estímulo ao setor industrial e competitividade externa via exportações, frente ao modelo desenvolvimentista em vigência, o governo Dilma Rousseff expôs seu governo a crises políticas e sociais devido ao não atendimento das demandas que sustentavam politicamente o desenvolvimentismo (BASTOS, 2017).

Enquanto Lula, pouco depois de ser eleito Presidente da República, em 2002, se utilizou do artifício da *Carta ao Povo Brasileiro* como uma manobra estratégica de garantir apoio político do mercado (GIAMBIAGI et al, 2010), Dilma Rousseff buscou retomar o ideário lulista que havia no programa de governo original da campanha

presidencial de 2002 logo nos primeiros meses de governo (BASTOS, 2017). Lula, em comparação, passou todo o primeiro governo, de 2003 a 2006, tentando gestar um modelo de coalizão política e econômica que intentasse no apaziguamento de tensões sociais e atendimento das demandas de classe, para depois, ao iniciar seu segundo governo, com a base política estruturada, retomar parte do que havia proposto antes (CASTELO, 2012, p. 626).

*(...) nas condições vividas por uma sociedade de formação agrária em crise das estruturas agrárias e de desenvolvimento urbano e industrial, os setores das classes populares urbanas, formadas por ascensão social mais do que por decadência, tendem a reconhecer como legítimas as regras do jogo vigentes no quadro social e político do qual começam a participar. Tendem, ademais, nessas condições estruturais e históricas, que são também condições de crise das instituições políticas e das relações entre os grupos dominantes, a identificar-se com partidos e líderes de algum modo associados previamente ao status quo e que, embora saídos de classes “não populares” (ou talvez por isto mesmo), possam ser identificados com os interesses populares de maior participação social e econômica. (WEFFORT, 2003, p. 176)*

A forma de construção da base de apoio social e política tanto engendrada por Lula quanto por Dilma Rousseff se caracteriza no âmago do populismo de centro-esquerda para promover o desenvolvimento de maneira ampla e consistente a todas as classes sociais. Todavia, devido ao processo de concepção ideológica do fenômeno, não é possível desconsiderar o viés populista do desenvolvimento, pois passa o ideário coletivo social a identificar a imagem dos líderes políticos como sendo sinônimos de desenvolvimento econômico e prosperidade social. A ideologia do desenvolvimento consegue criar, figurativamente, forma humana e imagética do próprio desenvolvimento, em meio a este processo de absorção da consciência crítica e coletiva que deseja obter o *status quo* de desenvolvido.

Esta estratégica política de Dilma Rousseff permitiu aprofundar a mobilização popular em torno do seu governo, mas paulatinamente afastou as classes dominantes que sustentavam o desenvolvimento econômico brasileiro, pois ao tentar intensificar e consolidar o apoio popular, o bloco de poder hegemônico passa a materializar um sentimento de antipatia e negação ao que está sendo proposto. A não cessão do poder político e social por parte bloco rivaliza com as necessidades de ajustes ao processo de desenvolvimento em curso, pois preocupa-se, o bloco, mais com a permanência incessante do comando político-social e econômico do Estado que necessariamente beneficiar-se de maneira abrangente do processo de desenvolvimento.

O uso da mídia política pela classes dominantes permitiu inculcar na classe média que os responsáveis pelo declínio econômico, a partir de 2013, foram os gastos sociais e as medidas econômicas que favoreciam as massas. Este conflito social entre a antiga classe média e as massas, que buscavam emergir à classe média, foi minando a base social do governo Dilma Rousseff. Este tipo de estratégia permitiu que as classes dominantes criassem um movimento populista de pensamento neoliberal e direita política que rivalizasse com o populismo de centro-esquerda desenvolvimentista. Cria-se, a partir deste momento, um embate social entre tais movimentos que objetivam a tomada do controle político do Estado e do desenvolvimento econômico.

Este avanço do populismo de direita no interior da classe média é fruto da concepção de sociedade de classes no interior do subdesenvolvimento (FERNANDES, 2008). Ao desejar e buscar o mesmo padrão das classes sociais das economias desenvolvidas, não permite que as classes tenham consciência de sua própria realidade e passam a confundir suas posições sociais com posições hegemônicas, tentando exercer um controle econômico, político e social sobre as classes que as consideram subalternas. Ao negar sua realidade periférica e não assumir sua natureza popular, impede a consecução da ideologia do desenvolvimento nacional e altera o comando do poder do Estado.

(...). O exercício do poder, ou seja, a ação governativa, é comandada pelas premissas políticas de que resultou aquele govêrno, ou seja, pela orientação ideológica e programática do partido dirigente. O partido dirigente, de seu lado, atingiu tal situação e responsabilidade por ter dado a melhor formulação ideológica e programática, e a melhor garantia de ação consistente com tal formulação, aos interesses e às expectativas, por sua vez, são devidamente representados por sindicatos, associações, ligas, clubes, institutos e órgãos afins, que ocupam a área intermediária entre, de um lado, os interesses propriamente ditos – interesses profissionais, regionais, vocacionais etc. – e as expectativas fundadas nos regimes de participação e, de outro lado, os partidos políticos e o govêrno. (JAGUARIBE, 1972, p. 70 e 71)<sup>32</sup>

Contudo, quando a ação governativa não apresenta a orientação ideológica do partido que a dirige, Jaguaribe (1972, p. 75) configura tal ação como *irresponsabilidade governativa*, uma vez que o regime político deixa de servir a população e passa a servir interesses particulares de blocos político-partidários, coexistindo a dicotomia governo-oposição, ao invés de uma coalizão autonômica e popular em prol do desenvolvimento econômico. Esta perspectiva do autor embasa o declínio do desenvolvimentismo

---

<sup>32</sup> Transcrito do original.

brasileiro com o governo Dilma Rousseff e, ao mesmo tempo, corporifica a insuficiência da ideologia do desenvolvimento nacional para o Brasil, a partir de 2003.

(...), a ideologia do desenvolvimento só é legítima quando exprime a consciência coletiva, e revela os seus anseios em um projeto que não é impôsto, mesmo de bom grado, às massas, mas provém delas. Noutras palavras isso quer dizer que a condição para que surja a ideologia do progresso nacional é mais do que a simples justaposição das classes dirigentes e do povo, mesmo harmoniosa, pacífica e consentida; é a existência de quadros intelectuais capazes de pensarem o projeto de desenvolvimento sem fazê-lo à distância, mas consubstancialmente com as massas. (PINTO, 1960, p. 34 e 35)<sup>33</sup>

Diferente do entendimento de Pinto (1960) sobre a ideologia do desenvolvimento, o Brasil a partir de 2003 empenhou-se dentro dos aparelhos de Estado e nas alianças políticas e sociais em promover o desenvolvimento econômico de forma a aglutinar toda a sociedade em um problema comum, *promover o crescimento econômico com equidade social*, mas sem que isto fosse um projeto emergente das classes populares. Todo o arquétipo construído para experiência brasileira não foi legitimado pelo poder popular, e sim por tudo que fora construído dentro do bloco político com as classes dominantes. Ao não ter condições de sustentar o pacto político com as elites brasileiras, a tendência do rompimento do modelo desenvolvimentista pôs-se em prática.

O fato surpreendente do rompimento do modelo desenvolvimentista, e por conseguinte da ideologia que o acompanhava, foi a ascensão do populismo de direita (BASTOS, 2017), inculcado pelas classes dominantes como forma de oposição ao modelo desenvolvimentista proposto pelo governo Dilma Rousseff. Não só o seu avanço acelerou o desgaste político do governo Dilma Rousseff como, nas eleições presidenciais de 2018, apoiou e elegeu um candidato com viés populista, conservador e pautado na agenda neoliberal. A fragilidade da ideologia do desenvolvimento, por faltar legitimidade popular, é responsável pela conjuntura econômica, social, política e institucional atual. O declínio do desenvolvimentismo e a retomada do neoliberalismo em uma mobilização social reflete as consequências da inculcação de uma falsa realidade no ideário nacional, sem que isto tenha uma base profunda na consciência social coletiva.

Isto permite que seja possível avaliar o processo e a experiência desenvolvimentista brasileira sob a perspectiva tanto econômica, mostrada as subseções anteriores, quanto na visão ideológica do processo de desenvolvimento. A avaliação do desenvolvimento sob o viés ideológico do mesmo não consiste na manutenção do ritmo ideal de crescimento

---

<sup>33</sup> Transcrito do original.

material e progresso social, e sim o quanto o grosso da sociedade buscou-se empenhar na promoção permanente e persistente do desenvolvimento como *status quo*. O desenvolvimento nesta formulação transcende o ideário econômico, outros fatores são considerados como o componente cultural e a melhoria na educação formal e social, citando alguns. Isto reside na busca pelo entendimento que,

(...), as ciências sociais são chamadas a explicar em que consiste o desenvolvimento, procurando mostrar o que nele é primário e o que é secundário. É de maior importância a distinção destes dois aspectos. No esforço de alcançar um nível mais alto de existência material, as regiões e nações ditas atrasadas devem ser induzidas a instalar dentro delas as condições primárias, isto é, as geradoras do desenvolvimento. Se anteriormente se usava o termo fase para mostrar o caráter sistemático que apresentam os fatos contidos nos períodos de história, internamente articulados, no intuito de caracterizar um modo verdadeiramente sociológico de pensar, agora, uma vez suposta adquirida essa maneira de ver, tomar-se-ão como referência básica de raciocínio os diferentes graus de desenvolvimento das regiões e nações atuais. Esses graus podem ser também chamados de estruturas. (RAMOS, 1996, p. 140)

O arquétipo de todas as estruturas pensadas, necessitadas e materializadas pelo desenvolvimento abarcam dentro de si um viés ideológico que permite-se discutir a validade, a consecução, a implementação e a objetivação do fenômeno em seu grau máximo. O que se é permitido avaliar dentro o processo desenvolvimentista brasileiro a partir de 2003 é que a visão deste desenvolvimento permeou uma frágil concepção ideológica do que se era entendido por desenvolvimento econômico e social. A gradual melhoria do desempenho econômico e da redução das desigualdades sociais imbui explicar que o socioeconômico do desenvolvimento permitiu criar uma imagem utópica e eterna de si.

O que foi demonstrado ao longo dos anos elucidou um tipo de desenvolvimento alicerçado no que de mais moderno o *mainstream* poderia oferecer em termos de teoria econômica e o que mais de antigo as alianças e blocos políticos possibilitaram utilizar ao longo do processo. A avaliação feita da experiência desenvolvimentista é que de fato nas condições postas pela ciência econômica, houve uma aproximação significativa do desenvolvimento econômico de fato, pensado pela teoria do desenvolvimento.

Contudo, não é possível afirmar que na amplitude do fenômeno, o mesmo conseguiu completo sucesso. A falta de homogeneidade da base político-social e o viés ideológico instável permitiu que o declínio do período desenvolvimentista fosse mais rápido que sua ascensão. Seu fim trouxe mais impacto que seu início, destarte, portanto,

a necessidade de se repensar uma estratégia ampla de desenvolvimento econômico e social que inclua em seu escopo o projeto de base ideológica do desenvolvimento.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivo intentado no decorrer desta dissertação fora demonstrar a influência do viés ideológico na promoção do desenvolvimento econômico, tendo como objeto de análise o Brasil durante o período entre 2003 a 2018, no contexto dos governos eleitos a partir de Luiz Inácio Lula da Silva. Partindo do conceito de ideologia presente em Marx, como *falsa consciência*, foi construído um conceito amplo de ideologia que atendessem as aproximações necessárias entre a ideologia dentro do sistema capitalista e o desenvolvimento como fenômeno de ajuste do capitalismo. Uma vez munido deste conceito, foi possível analisar a formação da teoria do desenvolvimento, em uma concepção metodológica, ao considerar as assertivas do ideário ideológico presente em seus formuladores.

A ciência do desenvolvimento manifesta-se como uma ciência ideológica, pois a visão distinta que tem dos fatos leva a um direcionamento específico do que ocorre no meio social. Não afirma, mesmo a isto, que a ciência é parcial ou que as evidências empíricas sejam, mas sim que a informação ao ser aplicada em um contexto, através de uma visão unilateral do contexto histórico e material da sociedade, esta passa a ser imbuída de uma ideologia. Ideologia aqui presente não em seu caráter pejorativo, mas como uma visão particular de mundo, de entendimento das coisas materiais e imateriais, aplicadas a formação de uma metodologia, de uma política ou de uma ação.

Por conta deste uso da ideologia na consecução metodológica da ciência, e ciência essa a ciência do desenvolvimento, tudo que fora pensado através desta ciência, é considerado como parte de uma ideologia, aplicada ao desenvolvimento. Com este entendimento claro, as diversas teorias e modelos de desenvolvimento evidenciaram diversas formas, apesar de alguns pontos em comum como a adoção da industrialização como indutora do crescimento econômico, de objetivar a promoção do desenvolvimento.

Seja em um contexto de recuperação econômica, como deu-se os modelos de inspiração keynesiana, no pós-Crise de 1929, ou na tentativa de suprimir o atraso econômico das regiões ou reconstruí-las no pós-Segunda Guerra Mundial, tal qual as contribuições da escola estruturalista, ou a particularidade da América Latina em meio ao desenvolvimento econômico e social, as teorias trouxeram a ciência econômica uma



forma universal, particular e singular de intentar o desenvolvimento econômico. Contudo, o contexto na qual foram formuladas envolveu um processo de aliança política e social que suscitou a presença da ideologia em sua implementação. De forma que sempre, *pari passu*, teoria e política do desenvolvimento coexistiram.

Entretanto, as transformações históricas, econômicas e políticas ocorridas no final da década de 1960 implicaram no declínio do pensamento desenvolvimentista e da ideologia do desenvolvimento. O pensamento neoliberal toma consistência e é aprofundado com o declínio do desenvolvimentismo no contexto global. O modelo empregado passa a priorizar o crescimento econômico, entendido mais uma vez como sinônimo de desenvolvimento, e o entorno deste crescimento passa a ser pouco relevante, como redução das desigualdades sociais e da heterogeneidade estrutural das regiões e países atrasados. Este paradigma é desenvolvido no interior do Estado e da elite política e econômica até meados da década de 1990, na qual as tensões sociais começam a aglutinar-se frente a este movimento.

É imbuído um caráter humanístico que tenta garantir o controle econômico e social das elites políticas em meio ao atendimento paulatino de demandas sociais, a fim de minimizar as tensões envolvendo as classes populares e as elites. O social-liberalismo tenta construir um modelo de política na qual o foco do crescimento econômico é, em partes, conciliado com a busca pela redução das desigualdades sociais. Entretanto, este movimento até a virada do milênio não impediu que na América Latina, principalmente no Brasil, houvesse uma ascensão do movimento de centro-esquerda que buscava agir mais contundentemente na redução da desigualdade social e promover o desenvolvimento econômico e social, tal qual fora experimentado décadas antes.

No Brasil, os governos a partir de Lula se tornaram o símbolo do desenvolvimento econômico e social de maneira ampla, principalmente em torno da imagem de Lula, pois a construção da base social do desenvolvimento partiu de uma base ideológica, de uma visão inculcada no ideário coletivo nacional que compelia esforços de todas as classes para a promoção do desenvolvimento, trazendo Lula como líder e expoente deste processo. A exposição do desempenho da economia brasileira a partir de 2003 permitiu analisar debater as medidas de política econômica adotadas para a implementação do desenvolvimento econômico, considerando o entorno deste desenvolvimento.

A formação de uma base de apoio política e social permitiu que o Estado brasileiro, sob o comando de Lula, e posteriormente Dilma Rousseff, conseguisse pôr em prática as ações consideradas necessárias para sua visão desenvolvimentista. Porém, a formação desta base implicou em um processo de múltiplas alianças setoriais e classistas que nortearam confusamente a ideologia do desenvolvimento proposta. Utilizando recursos de mobilização popular, costumeiramente confundida como mobilização partidária, o apelo classista do desenvolvimento permitiu que a base ideológica permanecesse forte durante boa parte do período desenvolvimentista brasileiro.

Entretanto, durante o governo Dilma Rousseff, a busca pelo aprofundamento do desenvolvimento incitou um ponto de inflexão na base político-ideológica elaborada no início do governo Lula. Ao aproximar-se das demandas populares e de políticas mais próximas do desenvolvimentismo aplicado em meados do século XX, parte das classes que compunham a heterogeneidade da base político-ideológica do desenvolvimento passaram a dissidir da base e a levantar oposição ao desenvolvimentismo, criando um movimento populista de oposição ao centro-esquerdismo político do desenvolvimento.

Este conflito fora levado no âmago do seio popular e culminou a uma rápida instabilidade política, econômica, social e institucional do desenvolvimentismo brasileiro. As eleições presidenciais de 2014 e 2018 são o símbolo do declínio e do fim, respectivamente, do período desenvolvimentista brasileiro que se iniciou em 2003. A análise da ideologia do desenvolvimento brasileiro permitiu compreender o rápido declínio e a proposição de explicações alternativas ao desempenho econômico sobre o rompimento do desenvolvimentismo e a retomada de um viés neoliberal de cunho populista. As investigações aqui feitas possibilitaram um olhar alternativo do entendimento que a proposição do desenvolvimento trouxe para o Brasil.

Considerar a composição social e como as classes buscaram alianças para que o desenvolvimento pudesse ser implementado justifica o conceito amplo de ideologia relacionado ao desenvolvimento e permite munir de indagações e ponderações sobre como retomar as políticas desenvolvimentistas e elaborar uma estratégia clara de desenvolvimento que possa considerar as repercussões sociais e históricas do meio. Em outras palavras, a ideologia do desenvolvimento torna-se relevante para uma estratégia ampla, concisa e clara, buscando considerar diversos fatores que transcendem a ciência econômica e são preponderantes ao modelo de desenvolvimento. Deste modo, conclui-se a relevância da ideologia do desenvolvimento como um ponto de partida, este que ao ser

incluído permite desejar uma experiência permanente de desenvolvimento econômico e social, tanto ao Brasil, quanto a qualquer região conhecida do globo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGARWALA, A.N; SINGH, S.P. **A economia do subdesenvolvimento**. – Rio de Janeiro : Contraponto : Centro Internacional Celso Furtado, 2010.
- ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. 3. ed. Lisboa: Editorial Presença/Martins Fontes, 1980.
- ALVES, Giovanni. **Notas sobre o golpe de 2016 no Brasil: Neodesenvolvimentismo ou crônica de uma morte anunciada**. In LUCENA, Carlos; PREVITALI, Fabiane Santana; LUCENA, Lurdes. **A crise da democracia brasileira – Volume 1** –. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.
- BARBOSA, Nelson. **Dez anos de política econômica**. In SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. – São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia**. Rev. Econ. Contemp. núm esp., 2017, p. 1-63.
- BOITO JR, Armando; BERRINGER, Tatiana. **Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma**. Revista de Sociologia e Política, v. 21, n° 47: 31-38. set. 2010.
- BRASIL. Lei n° 5.727, de 4 de novembro de 1971. **Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/catalogo-de-publicacoes-oficiais-da-presidencia-da-republica>.
- \_\_\_\_\_. Lei n° 6.151, de 4 de dezembro de 1974. **Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/catalogo-de-publicacoes-oficiais-da-presidencia-da-republica>.
- \_\_\_\_\_. Resolução n° 01, 20 de maio de 1980. **Aprova as partes reformuladas do III Plano Nacional de Desenvolvimento, para os exercícios de 1980 a 1985**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/catalogo-de-publicacoes-oficiais-da-presidencia-da-republica>.
- BRENNER, Y. S. **Theories of Economic Development and Growth**. George Allen & Unwin Ltd. London, UK. 1966. First Published.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado e subdesenvolvimento industrializado: Esboço de uma Economia Política Periférica**. Editora Brasiliense, 1977. – São Paulo – Brasil.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. – São Paulo: Ed. 34, 2003.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Macroeconomia da estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994**. – São Paulo: Ed. 34, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo**. Revista de Sociologia e Política v. 21, n° 47: 21-29 set. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Modelos de estado desenvolvimentista**. Texto para discussão 412. Fevereiro de 2016a. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Teoria novo desenvolvimentista: uma síntese**. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp. 145-165, jul-dez, 2016b.

BLUMER, Herbert. **A ideia do desenvolvimento social**. In DURAND, José Carlos Garcia; MACHADO, Lia Pinheiro (orgs.). **Sociologia do Desenvolvimento II**. Zahar Editores. – Rio de Janeiro, GB, 1975.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK-JQ**. Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1978.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil**. São Paulo: Difusão Europeia, 1964.

CARNEIRO, Ricardo. **Navegando a contravento: Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff**. In CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (orgs.). **Para além da política econômica**. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

CARVALHO, Fernando Cardim de [et al]. **Economia monetária e financeira: teoria e prática**. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CASTELO, Rodrigo. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 613, out./dez. 2012

DEVÉS VALDÉS, Eduardo. **El pensamiento latinoamericano en siglo XX. Entre la modernización y la identidad, tomo I, Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)**. – 1º ed. – Buenos Aires : Biblos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2000.

DOMAR, Evsey D. **Capitalism, socialismo and serfdom**. Cambridge University Press, 1989. Cambridge, UK.

DRUCKER, H. M. **The Political Uses of Ideology**. First Published. The Macmillan Press Ltd. 1974.

ECHAVARRÍA, José Medina. **Considerações sociológicas sobre o desenvolvimento econômico da América Latina**. in BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal. vol.1**. – Rio de Janeiro: Record, 2000a.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. – 5. ed. rev. – São Paulo: Global, 2008.

FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; ORMAECHEA, Emília. **Prebisch, o Estado e o pensamento estruturalista**. In BRANDÃO, Carlos Antônio (org.). **Teorias e políticas do desenvolvimento latino americano**. – 1. ed. – Rio de Janeiro : Contraponto : Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2018.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. – Rio de Janeiro : Contraponto, 2007.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. In CALIXTRE, André Bojikan; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA; Marcos

Antônio Macedo. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. – Brasília : IPEA, 2014.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. **O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?**. Nova Economia. Belo Horizonte, 23 (2), 403-428. maio-agosto de 2013.

FONTES, Alexandre; FRENCH, John. A “Era Lula”, as eleições presidenciais de 2010 e os desafios do pós-neoliberalismo. Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 24, n. 1. junho, 2012.

FURTADO, Celso. **Dialética do Desenvolvimento**. Editora Fundo de Cultura S.A. Rio de Janeiro, 1964.

\_\_\_\_\_. **Economic Development of Latin America: Historical background and contemporary problems**. Second Edition. Cambridge University Press, 1976.

\_\_\_\_\_. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 2º ed, São Paulo, Editora Nacional. 1968.

GIAMBIAGI, Fabio [et al]. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere. Volume 1: Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce**. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1999.

HARROD, Roy. **Economics Essays**. Second Edition, 1972. The Macmillan Press Ltd.

HARROD, Roy, **Economics Dynamics**. First Published, 1972. The Macmillan Press Ltd.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Editôra Fundo de Cultura S.A. Primeira edição brasileira: janeiro de 1961. Rio de Janeiro.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político: uma abordagem teórica e um estudo do caso brasileiro**. 2º edição. Editora Paz e Terra, 1972. Rio de Janeiro.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Editora Nova Cultura, 1996. – São Paulo, SP.

KEYNES, John Neville. **The Scope and Method of Political Economy**. Batoche Books, Kitchener, 1999.

LACERDA, Antônio Corrêa de [et al]. **Economia Brasileira**. – 4.ed. – São Paulo : Saraiva, 2010.

LESTER, Jeremy. **El sentido común, la realidad y la tercera vía: La ilusión de una alternativa al neoliberalismo**. In SAXE-FERNÁNDEZ, John (coordinador). **Tercera vía y neoliberalismo: Um análisis crítico**. El mundo del siglo xxi. Primera edición, 2004. Impreso y hecho em México.

LUKÁCS, György. **Para uma ontologia do ser social 2**. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2013.

- MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. – São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos selecionados**. – 3. ed. – São Paulo: Abril Cultural, 1985a.
- MARX, Karl. **Formações econômicas pré-capitalistas**. Editora Paz e Terra. 1985b. – Rio de Janeiro, RJ.
- MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política. Livro Primeiro. Tomo 1**. Editora Nova Cultural, 1996. – São Paulo, SP.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. – São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. – São Paulo: Ensaio, 1996.
- MÉSZÁROS, István. **Filosofia, ideologia e ciência social**. – São Paulo: Boitempo, 2008.
- MILIBAND, Ralph. **O Estado na Sociedade Capitalista**. Zahar Editores. – Rio de Janeiro, 1972.
- MOURA, Rodrigo Leandro de; BARROS, Gabriel Leal de. **Indicador de massa salarial ampliada: revisão de metodologia e novos números**. Nota Técnica. FGV/IBRE. Agosto de 2013.
- NOVELLI, José Marcos Nayme. **A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1996-2006)**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun. 2010.
- OLIVA, Aloizio Mercadante. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)**. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. – Campinas, SP: [s.n], 2010.
- OREIRO, José Luis da Costa. **Macroeconomia do desenvolvimento: uma perspectiva keynesiana**. – 1. ed. – Rio de Janeiro : LTC, 2016.
- PERROUX, François. **A Economia do Século XX**. 2º Ed. Herder, Lisboa. 1967.
- PERROUX, François. **Pour une Philosophie du Nouveau Développement**. Paris, UNESCO, 1981.
- PINTO, Alvaro Vieira. **Ideologia e Desenvolvimento Nacional**. Textos Brasileiros de Filosofia, 4ª. Edição. Ministério da Educação e Cultura, Instituto Superior de Estudos Brasileiros. Rio de Janeiro, 1960.
- PINTO, Aníbal. **Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina**. in BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal. vol.2**. – Rio de Janeiro: Record, 2000b.
- POCHMANN, Marcio. **Brasil sem industrialização: a herança renunciada**. Ponta Grossa : Ed. UEPG, 2016.
- POWER, Timothy J. **Continuity in a Changing Brazil: The Transition from Lula to Dilma**. In CASTRO, Fabio de; KOONINGS, Kees; WIESEBRON, Marianne. **Brazil**

**Under The Workers' Party: Continuity and Change from Lula to Dilma.** Palgrave Macmillan, UK. 2014.

PREBISCH, Raúl. **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios.** – Rio de Janeiro : Contraponto : Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

RANGEL, Ignácio. **Obras reunidas: volume 1.** – Rio de Janeiro : Contraponto : Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012.

RAMOS, Guerreiro Alberto. **A redução sociológica.** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RICARDO, DAVID. **Princípios de economia política e tributação.** Editora Nova Cultural, 1996. – São Paulo, SP.

ROSSI, Pedro. **Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista.** In CALIXTRE, André Bojikan; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA; Marcos Antônio Macedo. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.** – Brasília : IPEA, 2014.

SALLUM JR., Brasílio; GOULART, Jefferson O. **O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula.** Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 60, p. 115-135, dez. 2016.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. Volume 1.** Editora Nova Cultural, 1996. – São Paulo, SP.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: Ensaios sobre Economia Brasileira.** Zahar Editores. Rio, 1979.

WEFFORT, Francisco Corrêa. **O populismo na política brasileira.** – Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2003.



## ANEXO

## METADADOS

### **Base Monetária Ampliada**

O conceito da Base Monetária Ampliada foi introduzido após a implantação do Plano Real, partindo da hipótese de que agregados ampliados correlacionam-se melhor com os preços na economia brasileira, uma vez que refletem de modo mais preciso a capacidade de substituição do dinheiro, definido de modo restrito, e os outros ativos financeiros. O conceito inclui, além da base restrita, obrigações do Banco Central e do Tesouro Nacional - mais precisamente, fundos mantidos em depósitos de reserva e posições de custódia de títulos federais, tanto do Banco Central quanto do Tesouro Nacional.

As posições de custódia são o resultado da adição das posições de carteira às posições líquidas de financiamento dos títulos federais concedidos pela Autoridade Monetária e as posições mencionadas na Resolução nº 2308 (28.8.1996). As LBC-E são excluídas dos títulos do Banco Central. Em fevereiro de 2017 as séries de números 1831,1832,1833 e 7535 foram revisadas. Essa revisão retroagiu a partir de janeiro de 2010. A série de nº 1831 – Títulos do Tesouro Nacional-carteira do mercado/Selic é avaliada pelo preço da curva de rentabilidade intrínseca dos títulos e a série de nº 1832- Títulos do Tesouro Nacional-financiamento líquido/Selic, cuja avaliação é pelo preço de lastro, passou a incluir também as operações compromissadas do extramercado. No conceito B2, inclui a base monetária ampliada, os Títulos Estaduais e Municipais em poder do público e as Letras do Banco Central - Série Especial. É publicado em valores correntes, sem dessazonalização.

#### **1 - Fórmula de Cálculo**

$$BMa = BMr + DC + TPF$$

Onde:

BMa = Base monetária ampliada

BMr = Base monetária restrita

DC = Depósitos compulsórios em espécie

TPF = Posição de custódia com títulos do Bacen (exceto LBC-E) e do Tesouro Nacional

A base monetária ampliada, no conceito B2, é calculada da seguinte forma:

$$B2 = BMa + TEM + LBC-E$$

Onde: BMa = Base monetária ampliada

TEM = Títulos Estaduais e Municipais

LBC-E = Letras do Banco Central - Série Especial

**Observações:** A partir de setembro de 2008 a série Base monetária ampliada (B2) - Títulos estaduais e municipais em poder do público foi zerada, sendo desativada. Em consequência, a série Base monetária ampliada (B2) foi também desativada.

### **Meios de Pagamento amplos – M4 (saldo em final de período)**

Esse metadados refere-se às novas séries de meios de pagamento amplos publicadas a partir da Nota de Imprensa de Estatísticas Monetárias e de Crédito divulgada em agosto/2018 (data-base jul./2018), com a revisão histórica das séries ocorrendo desde dez/2001, no Sistema Gerenciador de Séries Temporais (divulgado na página do Banco Central do Brasil na internet: <http://www.bcb.gov.br>)

A alteração das séries resultou de revisão metodológica para adaptação aos mais recentes padrões internacionais de produção e divulgação de estatísticas monetárias, e contemplou ampliação de instituições emissoras e de instrumentos financeiros, melhor acesso às bases de dados e coerência com padrões de demais estatísticas (como aquelas divulgadas pelo setor externo).

Os meios de pagamentos amplos são indicadores antecedentes da demanda por moeda, constituindo-se em medida mais fidedigna da liquidez macroeconômica em relação aos agregados monetários restritos, que somente incluem o papel moeda em poder do público e os depósitos à vista. Nesse sentido, os seus componentes podem ser assim definidos:

- M1 é composto pelo Papel-moeda em poder do público e pelos Depósitos à vista;
- M2 adiciona ao M1 os Depósito de poupança, e os Títulos privados emitidos pelas instituições depositárias (\*);
- M3 inclui no M2 as quotas de fundos de investimento depositários e as Operações compromissadas com títulos públicos e privados;
- M4 engloba ao M3 os títulos públicos emitidos pelo Governo Federal.

Deve-se ressaltar que os fundos de investimento considerados no cálculo do M3 não correspondem à população, compreendendo, efetivamente, as modalidades: Cambial; Renda fixa; e Multimercado. Na medida que não são considerados emissores de liquidez, e, portanto, classificados como agentes não depositários, estão excluídos os

fundos de ações, fundos de dívida externa e os fundos de investimentos em quotas de fundos de investimentos.

Observe-se que, dentre os títulos federais, somente são considerados os registrados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic). Apesar da alta liquidez dos instrumentos de captação do Tesouro Nacional, entendeu-se que o reconhecimento dessas emissões como quase-moeda nos conceitos de meios de pagamento deve ser o mais restrito possível, dado que aquele Órgão não integra o Sistema Financeiro Nacional (SFN). São consideradas instituições depositárias aquelas cujos instrumentos de captação integram os meios de pagamento ampliados.

Para o cálculo dos valores definitivos dos meios de pagamentos e seus componentes, os dados necessários são extraídos diretamente a partir dos documentos anteriormente mencionados, considerando-se a população das instituições financeiras, a partir de contas e/ou rubricas pré-determinadas. Na sequência, são apresentados os cálculos realizados para os componentes dos meios de pagamento.

#### Conceito M1

Fórmula de Cálculo:

$M1 = PMPP + DV$ , onde: PMPP = Papel-moeda em poder do público = papel moeda emitido (PME) menos encaixe do sistema bancário e cooperativas; e DV = Depósitos à vista no sistema bancário e cooperativas, que são os depósitos transacionáveis por cheques ou meios eletrônicos.

#### Procedimentos Operacionais

Estimativa - O dado provisório do PME é extraído diariamente da contabilidade do Bacen. O caixa das instituições financeiras é estimado a partir de informações extracontábeis, agregando dados de amostra representativa das instituições financeiras, composta de, no mínimo, 99% do caixa contabilizado. De igual maneira, é inferida a variável depósitos à vista, considerando-se dados de amostra representativa das instituições financeiras, de 96,5%.

#### Conceito M2

Fórmula de Cálculo:

$M2 = M1 + DP + TP$  Onde:

DP = Depósitos em poupança; e

TP = Títulos privados emitidos por instituições depositárias (\*).

(\*) Os Títulos privados incluem: Depósitos a prazo; Letras financeiras (LF); Letras de crédito do agronegócio (LCA); Letras de crédito imobiliárias (LCI); e outros títulos, como

Aceites de letras de câmbio, Letras hipotecárias, Letras imobiliárias e Certificados de operações estruturadas.

#### Procedimentos Operacionais

As estimativas dos componentes M2 são projetadas a partir de dados diários extracontábeis, sendo posteriormente atualizados quando do envio do balancete contábil pelas instituições emissoras.

#### Conceito M3

##### Fórmula de Cálculo:

$M3 = M2 + \text{Quotas de fundos de renda fixa} + \text{Operações compromissadas com títulos federais} + \text{Operações compromissadas com títulos privados}$ , onde: Quotas de fundos de renda fixa = patrimônio líquido ajustado dos fundos de investimento depositários; Operações compromissadas registradas no Selic = posição líquida de títulos registrados no Selic, em poder do público detentor de moeda, e decorrentes de concessão de financiamentos em operações compromissadas para o sistema emissor; e Operações compromissadas com títulos privados registradas na Cetip = posição líquida de títulos em poder dos detentores de moeda, por financiamento em operações compromissadas, lastreadas principalmente em debêntures.

#### Procedimentos Operacionais

O saldo provisório das quotas dos fundos de investimento são calculados a partir dos informes diários dessas entidades.

#### Conceito M4

##### Fórmula de Cálculo:

$M4 = M3 + TF$  Onde:

TF = Títulos públicos federais adquiridos em operações definitivas (títulos da carteira própria) pelos detentores de moeda.

#### Procedimentos Operacionais

Para a apuração dos títulos públicos, a base de cálculo inicial é o montante da dívida mobiliária fora do Banco Central do Brasil.

#### **Massa Salarial Ampliada (MSA)**

$MSA = MR + BPS + BP + RF$ ;

Onde:  $MR = N \times RM$ , sendo:

MR = massa de rendimentos do trabalho

BPS = benefícios de proteção social

BP = benefícios previdenciários

RF=rendimentos financeiros

N = população ocupada remunerada

RM = rendimento médio nominal efetivo de todos os trabalhos.

Os Benefícios de proteção social incluem os benefícios do Bolsa Família - BF, os Benefícios de prestação continuada - BPC e os valores totais das parcelas emitidas pelo Seguro-desemprego e Bolsa qualificação. Os Benefícios previdenciários são compostos pelos Benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS e do Regime Próprio do Servidor Público – RPSP e também as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Fundos de pensão). Nos três regimes foram considerados benefícios concedidos com aposentadorias, pensões e outros benefícios, como auxílios.

Os Rendimentos Financeiros das Famílias (RM) foram calculados com base nos saldos das aplicações financeiras das pessoas físicas em caderneta de poupança, Certificados de Depósito a Prazo (CDB), títulos públicos e fundos de investimento, e na remuneração mensal líquida de imposto de renda, considerando alíquota média de 20% das aplicações em CDB, títulos públicos e fundos de investimento. A massa de rendimentos do trabalho (MR), produto da população ocupada remunerada (N) pelo rendimento médio nominal efetivo de todos os trabalhos (RM) é proveniente da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios mensal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNADC mensal/IBGE).

### **Massa Salarial Ampliada Disponível (MSAD)**

A Massa Salarial Ampliada Disponível (MSAD) é definida como:

$$MSAD = MRB - (IR+CP) + BPS + BP+RF$$

Onde  $MRB = N \times RMB$  é tal que  $MRD = MRB - (IR+CP)$

Sendo: MRB = massa de rendimentos do trabalho bruta

IR= imposto de renda

CP= contribuições previdenciárias

BPS = benefícios de proteção social

BP = benefícios previdenciários

N = população ocupada remunerada

RMB = rendimento médio bruto.

Os Benefícios de proteção social incluem os benefícios do Bolsa Família - BF, os Benefícios de prestação continuada - BPC e os valores totais das parcelas emitidas pelo Seguro-desemprego e Bolsa qualificação. Os Benefícios previdenciários são compostos pelos Benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS e do Regime Próprio do Servidor Público – RPSP e também as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Fundos de pensão). Nos três regimes foram considerados benefícios concedidos com aposentadorias, pensões e outros benefícios, como auxílios.

Os rendimentos financeiros das famílias (RF) foram calculados com base no saldo das aplicações financeiras das pessoas físicas em caderneta de poupança, Certificados de Depósitos à prazo (CDB), títulos públicos e fundos de investimento, e na remuneração mensal líquida de imposto de renda, considerando a alíquota média de 20% para aplicações em CDB, títulos públicos e fundos de investimento. O imposto de renda (IR) incorpora os recursos retidos na fonte advindos da renda do trabalho (inclui receitas sobre benefícios previdenciários), e as quotas-declaração de ajuste de assalariados e a competente CP que inclui as contribuições para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), para o Regime Próprio do Servidor Público Federal (RPSP) e para as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (fundos de pensão).

A massa de rendimentos do trabalho bruta (MRB), produto da população ocupada remunerada (N) pelo rendimento médio nominal efetivo de todos os trabalhos (RM), é proveniente da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios mensal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNADC mensal/IBGE).

### **Dívida Líquida do Setor Público**

O conceito de setor público utilizado para mensuração é o de setor público não-financeiro mais Banco Central. Considera-se como setor público não financeiro as administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais, exceto as empresas do Grupo Petrobras e do Grupo Eletrobrás. Considera-se também a empresa Itaipu Binacional. A exclusão da Petrobras e da Eletrobrás deve-se às características específicas das empresas, seguidoras de regras de

governança corporativa similares às experimentadas pelas empresas privadas de capital aberto, e com autonomia para captar recursos nos mercados interno e externo.

A exclusão da Petrobras das estatísticas fiscais passou a ser realizada a partir dos dados referentes ao mês de maio de 2009. Para que fosse possível comparar os resultados com períodos anteriores, o cálculo da dívida líquida e das necessidades de financiamento do setor público, na nova abrangência, retroagiu a dezembro de 2001. No caso das séries com a inclusão da Petrobras, as informações foram encerradas em abril de 2009, permanecendo disponíveis para consulta nas séries especiais (<http://www.bcb.gov.br/?SERIEDLSP>). A exclusão da Eletrobrás ocorreu a partir da data base novembro de 2010 e, assim como foi feito no caso da Petrobras, o cálculo retroagiu a dezembro de 2001.

Incluem-se também no conceito de setor público não-financeiro, os fundos públicos que não possuem característica de intermediários financeiros, isto é, aqueles cuja fonte de recursos é constituída de contribuições fiscais ou parafiscais. O Banco Central é incluído na apuração da dívida líquida pelo fato de transferir seu resultado automaticamente para o Tesouro Nacional. A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) é utilizada como base para o cálculo do déficit público "abaixo da linha". A DLSP é definida como o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro e do Banco Central. Os saldos são apurados pelo critério de competência, ou seja, a apropriação de encargos é contabilizada na forma pro-rata, independente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período. Eventuais registros contábeis que não utilizam esse critério são corrigidos para manter a homogeneidade da apuração.