

O desenvolvimentismo e o Estado brasileiro contemporâneo

Brasílio Sallum Jr.

Após um longo período de transição política (1983-1994), institucionalizou-se uma nova forma de Estado no Brasil, conformada pela ambição de dar ao país uma posição de destaque na ordem internacional, de manter uma relação democrática com a sociedade e de seguir um padrão moderadamente liberal em suas relações com a economia.

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

Embora a Constituição de 1988 tenha fixado as orientações normativas, as regras e garantias da democracia brasileira, ela não conseguiu dar estabilidade política ao país antes do Plano Real e as reformas econômicas do período Cardoso tivessem redefinido as relações entre o Estado brasileiro e a esfera econômica. Somente aí, com a estabilização da moeda, a maioria da população reconciliou-se com o Estado de direito democrático. Ao mesmo tempo, as reformas liberais conseguiam superar as agudas controvérsias promovidas pelo empresariado a propósito do estatismo da Constituição de 1988. Tal articulação entre os pilares a que me referi ganhou grande solidez a partir de 2003, quando as organizações

políticas e sindicais que tinham participado do processo de democratização, à esquerda do espectro político, conquistaram a direção do Estado e aceitaram plenamente a ordem política vigente.

A estabilidade política conquistada por esta forma de Estado – e, depois, consolidada com a ascensão do PT ao poder central -- não impediu mas, pelo contrário, foi o resultado de *disputas políticas acesas* tanto no plano político-partidário como no que diz respeito à orientação das políticas de Estado em relação à economia.

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

O padrão de relação Estado/mercado vigente nos anos 1980, o nacional-desenvolvimentismo deteriorado desde a “crise da dívida” de 1982/1983, encontrou defensores nas múltiplas agências econômicas do Estado e nos segmentos empresariais mais dependentes da proteção estatal. Mas sua defesa em relação às ideias liberais, que se expandiam desde seu epicentro anglo-saxão, foi feita de forma localizada e fragmentada. O velho nacional-desenvolvimentismo não encontrou, de fato, defensores no plano político. As forças políticas de esquerda (PT, PC do B, PCB etc.) e uma parte da centro-esquerda nacionalista (existente no PMDB e PDT) propugnavam não por sua continuidade mas por sua *renovação com inflexão à esquerda*. Do que se tratava? Esta inflexão podia significar a “desprivatização do Estado”, com o rompimento das articulações “espúrias” entre empresas estatais e empresas privadas; e/ou a reorientação das políticas de Estado para a distribuição da renda. Este último significado é o que encontrava um número mais amplo de defensores. De qualquer forma, mantinha-se a ênfase no crescimento baseado no mercado interno. Este ideário se pode denominar “desenvolvimentismo estatista e distributivo”.

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

O ideário de “integração competitiva” nasceu como reação à crise do Estado nacional-desenvolvimentista que, estrangulado pela dívida externa e por desequilíbrios fiscais, perdeu condições na década de 1980 de impulsionar o desenvolvimento brasileiro, fosse diretamente fosse por meio de suas empresas¹. A ideia central contida no projeto de “integração competitiva” era de transferir

¹ Exposição do ideário, de seu surgimento e evolução dentro do BNDES e impacto imediato encontra-se em MOURÃO, Julio O. F. (1994), “A Integração Competitiva e o Planejamento no Sistema BNDES”, *Revista do BNDES*, Vol. 1 nº 2, dezembro. Este ideário não foi desenvolvido inicialmente no que diz respeito às recomendações macroeconômicas a que se associa. Recentemente isso vem sendo intentado por vários autores que se identificam com esta corrente, principalmente Luiz Carlos Bresser Pereira. Ver, entre outros, os seus “Structuralist macroeconomics and new developmentalism” e “Do antigo ao novo desenvolvimentismo na America Latina” in <http://WWW.bresserpereira.org.br>

para a iniciativa privada o centro motor do desenvolvimento brasileiro, reduzindo as funções empresariais do Estado e “abrindo” a economia brasileira para o Exterior. Não se propugnava, porém, um “ajuste” passivo aos dinamismos do capitalismo mundial; propunha-se, ao contrário, uma *reestruturação do sistema produtivo* brasileiro em vista de tornar a indústria brasileira competitiva no plano internacional. Daí a ênfase dos formuladores e difusores do projeto de “integração competitiva” na formulação e execução de *políticas industriais* que estimulassem o empresariado privado a agir nesta direção. Nisso ele se distinguia e se contrapunha ao ideário neoliberal. O ideário da “integração competitiva” diferenciava-se do neoliberalismo também por ser, ao contrário dele, uma forma de *nacionalismo não defensivo*, mas de afirmação nacional no plano internacional. Como consequência, esta vertente liberal almeja um Estado “forte”, com capacidade de comando sobre as atividades econômicas que se desenvolvem no seu território.

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

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

A grande imprensa e as elites empresariais adotaram na segunda metade dos anos 1980 uma perspectiva cada vez mais liberal, embora algo imprecisa, cujo núcleo era o combate ao estatismo. Denunciava-se o intervencionismo estatal nas relações mercantis, especialmente o controle de preços, e o desequilíbrio das finanças públicas, identificado como fonte primeira da inflação. No limite, especialmente entre os economistas, este liberalismo ganhou uma articulação mais definida e consistente, na forma de neoliberalismo. Este ideário encontrou abrigo entre os partidos conservadores e em segmentos do PSDB.

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

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

Os períodos Cardoso e Lula

No período Cardoso, focado principalmente na estabilidade, dominou uma política macroeconômica ortodoxa, sendo a política monetária e cambial favorável ao rentismo financeiro e desestimulante para o sistema produtivo. A isso agregou-se um conjunto bastante extenso de reformas institucionais liberalizantes, a consolidação do sistema financeiro privado, privatizações de empresas estatais, concessão de serviços públicos à iniciativa privada e disciplinamento das finanças públicas. Esta política deu continuidade ao Plano

Real e, apesar das crises econômicas que o país atravessou no período, manteve-se a estabilidade monetária alcançada.

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

De um lado, foram reforçados os instrumentos de intervenção do Estado na economia, pela transferência das concessões dos monopólios das empresas estatais para o próprio Estado, pela recuperação e reforço das instituições financeiras da União – Banco do Brasil, CEF e BNDES, pela execução de políticas industriais, como a efetivação de um Acordo Automotivo com a Argentina. No segundo governo Cardoso, porém, as iniciativas “desenvolvimentistas” foram praticamente abandonadas, embora a adoção do “cambio flutuante” tenha aliviado a pressão negativa do cambio valorizado sobre a indústria.

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

Durante o período Lula, foram preservadas todas as reformas liberalizantes instituídas anteriormente e a política macroeconômica do segundo governo FHC. Não se avançou, porém, no plano institucional; praticamente foi estancado o

processo de privatização e pouco se fez na superação de gargalos conhecidos, como o previdenciário e o tributário. Embora no período Lula se acentuasse a retórica desenvolvimentista e, no seu segundo governo, tenha crescido exponencialmente o apoio do BNDES ao setor produtivo, a ênfase foi distributiva. Ênfase, é claro, na medida que o permitiu a política macroeconômica ortodoxa, de inspiração liberal.

Com efeito, de um lado, os investimentos públicos – que sinalizariam uma política desenvolvimentista -- mantiveram-se muito acanhados, a despeito da publicidade em torno do PAC. Com efeito, a condição essencial para, pelo menos, preservar a competitividade do capital produtivo, teria sido expandir o investimento público. Ora, em relação ao PIB, o investimento público ficou um pouco acima de 2% em 2009 e 2010, o que coloca o Brasil em 123º lugar entre 128 países (dados FMI). Apenas para dimensionar um pouco melhor o que isso significa, o investimento público em 26 países de perfil semelhante ao brasileiro (incluindo China, Índia, México, África do Sul, Rússia etc.) foi 6,2% em relação ao PIB entre 2000 e 2010. Quer dizer, cerca de 3 vezes maior que os do Estado brasileiro².

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

² AFONSO, J. R. ., O nó dos investimentos, digesto Econômico, Associação Comercial de São Paulo, Edição Especial (WWW.joserobertoafonso.ecn.br)

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

Ainda nesta perspectiva distributiva, *mas neste caso já não beneficiando os mais pobres*, ampliou-se substancialmente, por pressão dos sindicatos do setor público, os salários dos funcionários de carreira da União e o número de carreiras do Estado. Elevou-se, pois, a participação da classe média profissional – o funcionalismo de carreira – nos gastos correntes do Estado, gastos que não cessam de crescer, em proporção ao PIB, desde 1995. Aumentou-se as despesas com salários do funcionalismo, por ampliação dos quadros da administração publica, por uma elevação enorme das remunerações nas carreiras do Estado e pelo aumento do numero de carreiras. Hoje um funcionário no início de carreira (recém concursado) recebe cerca de 13 mil reais mensais (7.600 dólares) mais 13º e aposentadoria integral.

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

A dinâmica política e as perspectivas para o futuro

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

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

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

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

Em parte esta fragilidade se deve à prioridade social absoluta dada à estabilização monetária em função da crise dos anos 1980. No entanto, depois de consolidada a estabilização, a baixa prioridade efetiva – não à retórica -- dada desenvolvimento decorreu, em parte, da incapacidade de articulação político-intelectual dos

maiores beneficiados potenciais destas políticas, os empresários industriais, principalmente.

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

Creio que parte da explicação disso está em que o empresariado industrial também tira proveito, como rentista, da política macroeconômica mantida desde 1995, o que o torna também beneficiário da proteção outorgada, implicitamente, ao capital-dinheiro pela política macroeconômica. Mas, além disso, há que considerar a dificuldade que o empresariado industrial brasileiro teve em ajustar-se ao padrão mais liberal e favorável à competição das políticas de Estado que sucedeu o velho liberal-desenvolvimentista. A antiga fração dominante do empresariado brasileiro, a industrial, perdeu proeminência tanto no plano produtivo como em âmbito político. Atualmente, os segmentos que se expandem na área produtiva são a agronegócio e o setor de extrativo. Mais ainda, esses novos setores e o de infraestrutura vem se expandindo não apenas com o apoio creditício do Estado mas também associando-se a grandes fundos de pensão (de empresas estatais e privatizadas), em larga medida controladas pelo governo. É compreensível, pois, que este empresariado renovado tenha se associado politicamente ao governo Lula, ainda que a competitividade propriamente industrial não tenha sido sua prioridade.

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

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

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

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

Apesar disso, os resultados alcançados pela política no novo governo em 2011 foram bastante decepcionantes. O crescimento econômico não chegou a 3% do PIB embora o governo almejasse uma taxa 4,5%, a inflação foi contida dentro da tolerância máxima mas ultrapassou o centro da meta fixada, o superávit primário prometido foi alcançado mas a custo de uma *redução dos investimentos públicos* e graças à elevação da arrecadação tributária³.

³ Em 2011, a folha de pessoal e encargos sociais, por exemplo, consumiu R\$ 196,6 bilhões em 2011, com aumento de R\$ 13,2 bilhões em relação ao total do ano anterior. No que diz respeito ao investimento, o governo despendeu R\$ 41,9 bilhões, bem menos que em 2010, quando foram desembolsados R\$ 44,7 bilhões para obras e para compra de equipamentos (Organização Contas Abertas, especializada em finanças públicas).

É possível atribuir a insuficiência desses resultados às dificuldades de instalação de um novo governo, ainda muito marcado pela herança recebida do período Lula, presidente mais atento à preservação de sua coalizão política do que à eficiência da administração pública⁴. Mas as pressões dos vários setores do funcionalismo, do Judiciário e da base parlamentar governista sobre a nova administração mostram que mantém-se as razões políticas que militam contra a transferência de despesas de custeio para gastos com investimentos. Tais dificuldades não afetam exclusivamente o governo da União: em 2011, os estados mais importantes da Federação, à exceção de Pernambuco, também reduziram seus dispêndios com investimentos em relação ao ano anterior⁵.

A despeito dos problemas apontados, não é descabido manter um otimismo cauteloso em relação ao futuro. Apesar das ameaças que pesam sobre o crescimento econômico do país em função da crise econômica europeia, o governo Dilma poderá dever apresentar mais consistência entre intenções e resultados. Poderá na medida em que tenha superado pelo menos parte dos obstáculos político-administrativos herdados e continue a romper as balizas ideológico-partidárias que vem bloqueando uma melhor articulação entre os setores públicos e privada na realização de projetos chave para o desenvolvimento do país. A realização bem sucedida, no início de 2012, do leilão para concessão parcial da gestão de três grandes aeroportos à iniciativa privada é um forte indicador da disposição do governo Dilma romper os mencionados parâmetros, o que permitiria acelerar a recuperação da infraestrutura produtiva do país, essencial para o aumento da competitividade empresarial.

⁴ Exemplo disso é a extraordinária desordem administrativa existente no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), vinculado ao Ministério dos Transportes e criado em 2002. O seu novo diretor executivo, nomeado pela presidente depois da descoberta de uma rede de corrupção nele presente, declarou, depois de uma auditoria feita no órgão, que "o Dnit não tem condições de tocar o PAC". Reportagem de O Estado de São Paulo, de 19/01/2012, mostra que as deficiências do órgão atrasam obras, retêm pagamentos – leva-se 300 dias, depois de feita a medição de um serviço, para efetivar pagar o devido -- e favorecem desvios.

⁵ Cf. Editorial do jornal O Estado de São Paulo de 1/02/2012.

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